Colaborações de:

Walter Bagehot

Thomas Hare

Maurice Duverger

Fulco Lanchester

Dieter Nohlen

Arendt Lijphart

Richard Rose

Imprensa de Ciências Sociais

Sistemas eleitorais: o debate científico

ics

Sistemas eleitorais: o debate científico

Coordenação e selecção de textos:
Manuel Braga da Cruz

Imprensa de Ciências Sociais

Título: Sistemas eleitorais: o debate científico
Coordenação e selecção de textos: Manuel Braga da Cruz
Edição: Instituto de Ciências Sociais
da Universidade de Lisboa
Av. das Forças Armadas,
Edifício ISCTE, Ala Sul – 1.°
1600 LISBOA – PORTUGAL
Telef. 7995000 – Fax 7964953
URL:http://www.ics.ul.pt
Coordenação técnica: António Martinho/Clara Cabral
Composição e paginação: Celeste Pires
Revisão de textos: José Soares de Almeida
Impressão e acabamento: Tipografia Guerra – Viseu
ISBN 972-671-050-2
Depósito legal 128512/98
Data de edição: Outubro de 1998

ÍNDICE

INTRODUÇÃO
MANUEL BRAGA da CRUZ 9

I. SOBRE A ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES
THOMAS HARE 27

II. DA DEMOCRACIA VERDADEIRA E FALSA: REPRESENTAÇÃO DE TODOS OU SOMENTE DA MAIORIA
JOHN STUART MILL 37

III. CÍRCULOS OBRIGATÓRIOS E CÍRCULOS VOLUNTÁRIOS
WALTER BAGEHOT 55

IV. DINÂMICA DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL
F. A. HERMENS 63

V. A INFLUÊNCIA DOS SISTEMAS ELEITORAIS NA VIDA POLÍTICA
M. DUVERGER 115

VI. A LEI ELEITORAL COMO INSTRUMENTO POLÍTICO
DOUGLAS W. RAE 155

VII. SISTEMAS COMPETITIVOS OCIDENTAIS
STEIN ROKKAN 169

VIII. A INFLUÊNCIA DOS SISTEMAS ELEITORAIS SOBRE A ESTABILIDADE GOVERNATIVA
FULCO LANCHESTER 177

IX. O BIPARTIDARISMO E A LEI DE DUVERGER
WILLIAM H. RIKER 187

X. SISTEMAS ELEITORAIS: UMA QUESTÃO DE GRAU OU DE PRINCÍPIO?
RICHARD ROSE 213

XI. A INFLUÊNCIA DOS SISTEMAS ELEITORAIS: LEIS DEFEITUOSAS OU DEFEITOS METODOLÓGICOS?
GIOVANNI SARTORI 223

XII. OS SISTEMAS ELEITORAIS ENTRE A CIÊNCIA E A FICÇÃO. REQUISITOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS PARA UMA DISCUSSÃO RACIONAL
DIETER NOHLEN 249

XIII. A CONCEPÇÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS
REIN TAAGEPERA e MATTHEW S. SHUGART 269

XIV. A ENGENHARIA ELEITORAL: LIMITES E POSSIBILIDADES
AREND LIJPHART 289

INTRODUÇÃO

Manuel Braga da Cruz

O debate científico acerca dos sistemas eleitorais remonta ao século XIX, quando o sistema maioritário largamente vigente começou a ser criticado pelos defensores do sistema proporcional.

Efectivamente, o primeiro sistema eleitoral a surgir historicamente foi o sistema maioritário, que correspondia à ideia simples de que ganhava a eleição o que obtinha mais votos, sendo por isso designado *the first past the post system*. Foi um sistema introduzido por via evolutiva, que criou as chamadas «democracias maioritárias». Inicialmente adoptado sob a forma de maioritário simples *(simple plurality system)*, viria a exigir posteriormente a obtenção de maiorias absolutas, e para tanto começaram a multiplicar-se os turnos, criando-se a chamada segunda volta, ou *ballotage*. Era um sistema de «soma zero», onde quem ganhava ganhava tudo *(the winner take all)* e quem perdia perdia tudo.

Com a massificação da democracia, resultante do progressivo alargamento e universalização do sufrágio, na segunda metade do século XIX, iniciou-se em muitos países europeus uma luta pela representação proporcional, cuja ideia era a de que as eleições, mais do que dizerem quem governaria, deveriam configurar proporcionalmente a representação dos vários sectores da opinião pública de um país, favorecendo desse modo o que se designou por democracias consociativas[1]. Os ganhos eleitorais passavam a distribuir-se por todos, numa óptica de soma positiva.

Formaram-se associações promocionais, entre as quais a Associação Reformista de Genebra, na Suíça, onde pontificava Eduard Hagenbach-Bischoff, a Associação Reformista para a Adopção da Representação Proporcional, fundada na Bélgica por Victor d'Hondt, a Liga para a Representação Proporcional, em França, e a Proportional Representation Society, no Reino Unido[2]. Mas as principais pressões para adoptar a representação proporcional ocorreram em países pequenos, a braços com problemas de minorias, ou atravessados por

[1] Arendt Lijphart, *As Democracias Contemporâneas,* Lisboa, Gradiva, 1989.

[2] Andrew MacLaren Carstairs, *A Short History of Electoral Systems in Wertern Europe,* Londres, George Allen & Unwin, 1980.

fortes clivagens étnicas, religiosas ou linguísticas (nomeadamente a Dinamarca, em 1855, a Suíça, em 1891, e a Bélgica, em 1899). Os grandes países, que enfrentavam cargas decisionais mais pesadas, resistiram mais à sua introdução e, quando a aceitaram, deram-se mal com ela[3].

O PRIMEIRO DEBATE SOBRE REPRESENTAÇÃO DE MAIORIAS E MINORIAS

Entre os grandes defensores da proporcionalidade na eleição contam-se os nomes do dinamarquês C. Andrae, dos ingleses Thomas Hare, Stuart Mill e Henry Droop, do francês Sainte-Lague, do suíço Hagenbach-Bischoff e do belga Victor d'Hondt.

Thomas Hare apresentaria uma das primeiras e mais acolhidas alternativas ao sistema maioritário: o método do voto único transferível, pelo qual haveria vários deputados a eleger (uma lista) numa única circunscrição nacional, dispondo o eleitor apenas de um voto, no qual ordenaria as suas preferências. O apuramento far-se-ia pela divisão de todos os sufrágios validamente expressos pelo número de lugares a concurso, aumentado de uma unidade («quociente de Hare»), e pela divisão dos resultados obtidos pela lista de cada partido por esse quociente, fazendo eleger tantos deputados quantos os quocientes dessa segunda divisão. Se o candidato obtivesse mais votos do que os necessários para ser eleito, os votos excedentários seriam distribuídos na proporção das segundas preferências manifestadas.

Para Thomas Hare a «representação perfeita era incompatível com a exclusão das minorias». Se, por um lado, reconhecia que «tem de ser a maioria a decidir», contudo, não deixava de observar que «não são os representantes do povo ou de todos os que têm direito de voto, mas apenas os representantes escolhidos por maiorias», quem acaba por ser consultado para «a elaboração das leis». O sistema que faz com que «os que decidem não são representantes do todo» «torna o direito de voto inútil». Por isso, preconizava um sistema de representação proporcional que aproveitasse os restos dos votos que não tinham produzido imediatamente a eleição local de deputados.

A sua proposta suscitou vasta polémica. Em sua defesa saiu Stuart Mill, considerando-a «entre os maiores aperfeiçoamentos até hoje introduzidos na teoria e na prática do governo», pois, além de assegurar a «representação em proporção de qualquer divisão do corpo eleitoral» (inclusive minorias), não permitia que algum eleitor fosse «representado nominalmente por alguém que não houvesse escolhido», reforçava o «vínculo entre o eleitor e o representante» e «elevaria o padrão intelectual da Câmara dos Comuns». O sistema maioritário, ao pôr a governar todo o povo a simples maioria dele, gera um «governo de privilégio a favor de uma maioria numérica, que é praticamente a única a possuir voz no Estado», «com inteira privação do direito das minorias». Ora «faz parte essencial da democracia a representação apropriada das minorias».

[3] Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties,* Oslo, Universitetsforlaget, 1970.

Mas conheceu igualmente fortes críticas, a mais contundente das quais por parte de Walter Bagehot, que acusou o sistema de Hare de, ao eleger principalmente aqueles que são membros de partidos, fomentar mais a subserviência do que a independência dos candidatos. «O parlamento seria constituído por políticos dos partidos, escolhidos por um comité do seu partido, vinculados a esse comité e empenhados na violência partidária, e por representantes típicos de todos os 'ismos' e, portanto, imoderados.» O parlamento deixaria de ser composto por homens de sentimentos moderados, passaria a correr o risco de promulgar leis violentas. E esses «círculos eleitorais voluntários», ao contrário dos círculos obrigatórios geográficos de base, seriam círculos «com uma ideologia forte», provocando a instabilidade na duração das legislaturas. «O sistema voluntário», concluía, «é incompatível com a independência extrínseca e também com a moderação interna de um parlamento», que são duas condições de possibilidade do governo parlamentar. A Câmara dos Comuns, para funcionar bem, precisa não só de «legislar bem», de «expressar bem a vontade da nação», mas também «de escolher um bom governo».

Stuart Mill e Walter Bagehot eram ambos liberais e economistas, se bem que o primeiro fosse liberal de esquerda e o segundo liberal de direita. Como bem assinalou Carl Friedrich, «o cerne do desacordo entre Mill e Bagehot pode ser encontrado no facto de aquele sublinhar claramente os aspectos racionalistas do problema, enquanto Bagehot sublinha os funcionais»[4]. À teoria do «voto como direito» do individualismo do primeiro contrapõe-se a teoria do «voto como função» do segundo. À preocupação pela «representação» de Mill contrapõe-se a preocupação pelas funções do parlamento de Bagehot.

Esta polémica marcou o primeiro debate sobre sistemas eleitorais e constitui um preâmbulo à moderna discussão em torno da legitimidade e da governabilidade dos sistemas eleitorais.

CRÍTICA DA INSTABILIDADE DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

A representação proporcional foi avançando em muitos países europeus à medida que a democracia de massas ia alastrando por virtude da universalização e da igualitarização do sufrágio. Sobretudo após a Primeira Guerra Mundial, quando os desmobilizados dos exércitos começaram a reivindicar a contrapartida, em termos de direitos eleitorais, dos deveres cumpridos para com a pátria. E, se proporcionava claramente o reforço da legitimidade democrática dos governos, contudo, ia criando maiores problemas de governabilidade, de estabilidade e de eficácia governativa.

Disso mesmo se fez eco Ferdinand Hermens, que não hesitou em responsabilizar o sistema proporcional pelo colapso da República de Weimar e pela ascensão do nazismo.

[4] Carl Friedrich, *Constitutional Government and Democracy,* 1937, cap. 15.

Ao não exigir maioria para se vencer uma eleição, a representação proporcional facilita a multiplicação dos partidos, ao contrário do sistema maioritário, que promove a sua concentração. É por isso «um mecanismo que divide a nação contra si mesma».

Para além disso, a representação proporcional radicaliza os partidos, enquanto o sistema maioritário os modera, obrigando os extremismos ao compromisso e destruindo desse modo os radicalismos. Esta moderação do sistema maioritário tende a lubrificar o aparelho da democracia, levando os partidos a colaborar entre si, fomentando a homogeneidade de opiniões e interesses, indispensável ao governo democrático, contrariando os efeitos desagregadores da sociedade. A representação proporcional alimenta o extremismo, debilita a própria oposição e dificulta a formação de governos estáveis. É justificadamente, por isso, «o cavalo de Tróia da democracia». A democracia acaba por não ser «derrotada por uma agressão externa, mas aniquilada pelo voto dos eleitores».

A representação proporcional dá aos partidos uma estrutura doutrinária rígida, ideologiza-os, enquanto o sistema maioritário os pragmatiza, tornando-os semelhantes e pessoalizando a disputa eleitoral. A representação proporcional contribui para a desresponsabilização governativa dos partidos, pois permite que alguns deles nunca tenham a experiência de governar.

Por outro lado, a representação proporcional permite o agrupamento de partidos em torno de interesses económicos, o que raramente acontece no sistema maioritário, sacrificando com facilidade a esses interesses particulares os interesses nacionais. Para além de que deteriora a elite política, sacrificando a qualidade do pessoal político à qualidade do ideário ou do programa.

Entre os sistemas de representação proporcional, o sistema de Hare (de voto único transferível), ao concentrar-se em pessoas, e não em partidos, é considerado por Hermens «uma forma ilógica de representação proporcional», contrário ao seu espírito. A forma lógica da RP é o sistema de lista, com opção entre partidos. Mas nem por isso o sistema de Hare deixa de intensificar os efeitos desagregadores da RP: multiplicação de partidos, promoção de partidos radicais e de grupos de interesses. Se onde foi aplicado não teve tão nefastos efeitos, tal deve-se, não tanto ao sistema em si, mas à exígua dimensão dos círculos, que limita o seu carácter proporcional.

Enquanto o sistema maioritário reforça o carácter democrático dos partidos, porque aproxima os eleitores dos deputados e estes dos dirigentes partidários, a representação proporcional, acusa Hermens, não pode ser democrática nem ao nível local nem ao nível dos seus órgãos centrais, porque afasta os deputados dos eleitores, destrói a independência dos deputados e transforma os dirigentes dos partidos em ditadores internos.

Além disso, a representação proporcional destrói a vitalidade dos partidos, porque elimina a competitividade interna e permite a eleição dos menos combativos e porque coloca em desvantagem os jovens com ambições políticas, destruindo os mecanismos de rejuvenescimento dos partidos e afastando os jovens dos partidos, favorecendo desse modo a estagnação política.

Por último, a representação proporcional, continua Hermens, compromete a eficiência dos governos, porque a multiplicidade de partidos dificulta inevitavelmente a formação de governos, diminui a sua autoridade e afecta a sua unidade. O primeiro-ministro deixa de ser chefe para passar a mero *primus inter pares*. A própria ameaça de dissolução do parlamento perde força, porque a representação proporcional, ao irresponsabilizar os deputados perante o eleitorado, diminui os riscos de alteração radical da composição do parlamento.

A FORMULAÇÃO DAS LEIS DE DUVERGER

Caberia a Duverger, depois da Segunda Guerra Mundial, ensaiar a primeira sistematização da influência dos sistemas eleitorais na vida política, mais concretamente nos sistemas partidários, com a formulação das leis que passaram a ter o seu nome. Trata-se, como ele próprio fez questão de precisar, de meras leis de tendência, sem «carácter absoluto» e provisórias, carecendo de ulterior confirmação para serem validadas como leis sociológicas, embora de alcance limitado.

Os sistemas eleitorais influem na vida política através dos partidos, quer de forma directa (provocando uma certa organização de partidos), quer de forma indirecta (essa organização de partidos leva a determinadas formas políticas). Analisando apenas a influência directa dos sistemas eleitorais sobre o número, a estrutura e a dependência recíproca dos partidos, Duverger estabeleceu as seguintes «aproximações»:

1. A representação proporcional conduz a um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes.
2. O escrutínio maioritário a duas voltas leva a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis e independentes.
3. O escrutínio maioritário a uma só volta leva ao dualismo dos partidos.

O sistema maioritário pressiona no sentido do dualismo partidário, antes de mais *mecanicamente* – sub-representando o terceiro partido, mais ainda do que o segundo vencido – e, por conseguinte, também *psicologicamente* – os eleitores começam a aperceber-se de que, se votarem no partido sub-representado, tornam o seu voto inútil.

A representação proporcional tende a multiplicar o número de partidos. Primeiro, mantendo a multiplicidade já existente. Depois, seccionando os partidos, se bem que de forma limitada. E, por último, e sobretudo, estimulando a criação de novos partidos, o que acontece menos com os sistemas de representação da média mais alta.

O escrutínio maioritário a duas voltas parece favorecer a multiplicação dos partidos, sem, contudo, fraccionar a representação global. Os partidos mantêm na primeira volta todas as hipóteses, só ocorrendo a «polarização» e a «sub-representação» na segunda volta.

Mas, para além desta influência sobre o *número* dos partidos, os sistemas eleitorais também influem sobre a *estrutura interna* dos partidos e sobre a sua dependência recíproca, ou seja, sobre o *sistema de alianças*.

O que mais influi sobre a estrutura interna dos partidos é a alternativa entre o escrutínio de lista e o escrutínio uninominal. O *sistema de lista* reforça a estrutura dos partidos, enquanto o *sistema uninominal* a enfraquece.

No *sistema uninominal* o papel do candidato torna-se essencial, dependendo a reeleição do deputado muito mais de si próprio do que do partido. O partido acaba por não ter uma estrutura forte, e os grupos parlamentares acabam por não ser nem muito disciplinados nem muito coesos, descentralizando a organização eleitoral.

No *sistema de lista* prevalece o papel do partido, que as faz, sobre o das personalidades. Pelo facto de os círculos serem maiores, o conhecimento dos candidatos pelo eleitorado é diminuto. Sobressai o símbolo do partido (sobretudo em sistema de lista bloqueada, e não aberta), que domina claramente sobre o deputado, tanto mais que a sua reeleição depende muito mais da sua reinscrição na lista pelo partido do que da sua actuação junto do eleitorado. Por isso, a disciplina parlamentar é rigorosa e cresce a centralização eleitoral e organizativa dos partidos, que se tornam fortes.

Quanto ao *sistema de alianças,* o sistema *maioritário a duas voltas* favorece a formação de estreitas *alianças eleitorais,* que tendem a exprimir-se em *alianças parlamentares* (governamentais ou de oposição), porque na 2.ª volta os partidos menos votados se retiram em favor dos mais votados «dentro de cada grande família espiritual». Forma-se, assim, um sistema político estável, parecido com o bipartidarismo, em que a polarização não é de partidos, mas de blocos de partidos. O sistema *maioritário a uma volta* só gera alianças se actuar sobre um sistema multipartidário. As alianças tornam-se então muito sólidas, porque pré-eleitorais, obrigando a uma repartição prévia das candidaturas pelos círculos. Mas ao mesmo tempo são alianças desiguais, que produzem «satélites», mais do que aliados. Já o sistema *proporcional,* ao não gerar senão raramente maiorias absolutas, obriga a *alianças governamentais,* mais instáveis.

Quanto à função de representação, o sistema *proporcional* é mais exacto na *representação dos partidos*. Mas essa correspondência entre proporção de mandatos e proporção de votos varia com o sistema adoptado para a distribuição dos votos restantes, com o quadro eleitoral, com a possibilidade de listas abertas e de coligações. Com o sistema *maioritário a uma volta,* a distorção da representação partidária é mais grave em regime de multipartidarismo. No sistema *maioritário a duas voltas,* o que determina a diferença da representação dos partidos não é tanto o número de votos obtidos, mas a posição dos partidos e as alianças. «De um modo geral, a 2.ª volta beneficia o centro e prejudica os extremos.»

Já quanto à *representação da opinião pública,* enquanto o escrutínio *maioritário* acentua a localização geográfica das opiniões, o sistema *proporcional* tende a nacionalizar opiniões fortemente enraizadas localmente, e tanto mais quanto maior for a sua proporcionalidade. E, enquanto o sistema *maioritário a uma volta* tende a aglutinar opiniões, enfraquecendo a sua amplitude, centralizando-as e moderando-as, a representação *proporcional* multiplica-as, polarizando-as e aumenta a amplitude entre elas. Além disso, enquanto «o escrutínio maioritário de uma volta leva a uma maioria imposta pela opinião, a representação

proporcional conduz a uma maioria livre e o sistema das duas voltas a uma maioria semilivre». Por sua vez, o escrutínio *uninominal* favorece também a localização da opinião, enquanto o escrutínio *de lista* faz prevalecer os factores nacionais sobre os factores locais de opinião.

Quanto à sensibilidade às variações de opinião, Maurice Duverger conclui pois:

1. A representação proporcional é insensível às variações de opinião tradicional e muito sensível ao aparecimento de novas correntes, mesmo provisórias e fracas.
2. O escrutínio maioritário a uma só volta é muito sensível às variações de opinião tradicional, mas insensível às novas correntes, a não ser que essas sejam potentes e duradouras.
3. O escrutínio maioritário a duas voltas é relativamente pouco sensível tanto às variações de opinião tradicional como à manifestação de novas correntes.

AS PROPOSIÇÕES DE DOUGLAS RAE

Quase vinte anos volvidos sobre o fundamental contributo de Maurice Duverger, foi a vez de Douglas Rae acrescentar, em 1967, importantes conhecimentos sobre as consequências políticas dos sistemas eleitorais, ao analisar o impacto das leis eleitorais sobre os sistemas partidários em vinte países democráticos, do ponto de vista da votação (considerando o papel do eleitor na decisão da eleição), da magnitude dos distritos eleitorais (como factor de limitação da transferência de votos em mandatos), e das fórmulas eleitorais (como factores decisivos dessa transformação).

Douglas Rae conclui, primeiro, por algumas «proposições de semelhança», comuns a todos os sistemas eleitorais.

Todos os sistemas eleitorais tendem a favorecer mais os partidos mais votados e a desfavorecer mais os menos votados, aumentando a proporção de lugares dos que tiveram maior proporção de votos e diminuindo a proporção de lugares dos que tiveram menor proporção de votos. O ponto de viragem dessa tendência situa-se nos 20%, acima dos quais os partidos são beneficiados e abaixo dos quais são prejudicados.

Por isso mesmo, todos os sistemas eleitorais limitam o número de partidos, exercem um efeito de desfragmentação: os sistemas partidários parlamentares são menos fragmentados do que os sistemas partidários eleitorais. O que explica que a maior parte das maiorias parlamentares monopartidárias sejam «manufacturadas» pelos sistemas eleitorais e que os partidos mais fracos, que ficam em último lugar, não consiga representação.

Todos os sistemas eleitorais, por conseguinte, distorcem a representação, se bem que com amplitudes distintas. Essa diferença de grau de proporcionalidade é função não apenas das «modalidades eleitorais», mas também da «dimensão dos círculos eleitorais».

Daí que Douglas Rae enuncie também «proposições de diferenciação» de acordo com os diferentes sistemas eleitorais.

O sistema *maioritário* tende, mais do que o sistema de representação *proporcional,* a favorecer os mais fortes partidos eleitorais e a negar representação aos partidos mais pequenos.

Por sua vez, os sistemas *proporcionais* são mais proporcionais do que os *maioritários* (sobretudo os sistemas de restos mais altos, comparados com os de média mais alta), tendem a estar mais associados a sistemas partidários mais fraccionados (tanto eleitoralmente como parlamentarmente) e tendem a gerar «maiorias legislativas mínimas» maiores do que os maioritários.

O índice de *proporcionalidade* cresce com a *magnitude* dos distritos eleitorais, ou seja, com o número de mandatos a atribuir por cada círculo. Contudo, essa relação é curvilínea: «À medida que a dimensão do círculo aumenta, a desproporcionalidade diminui a um ritmo cada vez menor. Por outras palavras, à medida que a dimensão do distrito aumenta, a proporcionalidade dos resultados aumenta a um ritmo decrescente.» O limiar a partir do qual o ritmo da proporcionalidade decresce seria entre os dez e os vinte mandatos e o limiar a partir do qual até o sistema dos restos mais altos produziria fragmentação seria o de menos de seis mandatos por círculo.

O efeito de *fragmentação* do sistema eleitoral repercute-se na vantagem dos partidos grandes em relação aos pequenos, na atribuição de um «bónus» de mandatos ao partido mais forte, na exclusão dos pequenos partidos de participação parlamentar, na desfragmentação dos sistemas partidários parlamentares e no aparecimento de maiorias fabricadas.

A intensidade desse efeito repercute-se no sistema partidário. Leis eleitorais com efeito de desfragmentação pouco intenso favorecem o multipartidarismo. Se o seu efeito de desfragmentação for mais intenso, é provável haver concorrência bipartidária, salvo se existirem minorias regionais. Por isso, conclui:

> 1. De um modo geral, as modalidades de representação proporcional estão associadas a sistemas partidários eleitorais e parlamentares mais fragmentados.
> 2. Entre as leis baseadas em modalidades de representação proporcional, as que aplicam os processos de restos mais altos estão associadas a uma maior fragmentação, tanto ao nível do sistema eleitoral como parlamentar, mais do que aquelas que utilizam os processos das médias mais altas.
> 3. Os círculos eleitorais de grande dimensão estão associados a uma maior fragmentação tanto do sistema eleitoral como do sistema parlamentar.

Assim, proporcionalidade e fragmentação parecem andar a par e passo.

AS VARIÁVEIS SOCIAIS DOS SISTEMAS ELEITORAIS DE STEIN ROKKAN

Enquanto Maurice Duverger e Douglas Rae se ocuparam sobretudo das variáveis políticas dos sistemas eleitorais, Stein Rokkan vai introduzir no debate a

importância das variáveis sociais, evidenciando as condições sociais da sua adopção e manutenção.

Analisando comparativamente onze pequenas democracias europeias com as cinco maiores, constata que «as pequenas democracias sempre revelaram uma maior tendência para aceitarem o princípio da proporcionalidade, ao passo que as democracias maiores ou o rejeitaram ou têm sido divididas por controvérsias acerca da sua manutenção ou não». E a explicação encontra-a na governabilidade: «A representação proporcional é aceitável nas unidades mais pequenas, porque estas têm uma menor carga em termos de processos de decisão; para os países maiores é desastrosa devido ao peso maior das suas responsabilidades.»

Para além disso, também reconhece, em termos gerais, que:

> 1. As pressões no sentido da representação proporcional aumentam com a heterogeneidade étnica e/ou religiosa do conjunto dos cidadãos e, mesmo em eleitorados homogéneos em termos de etnia/religião, com a diferenciação económica crescente decorrente da urbanização e da monetarização das transacções.
> 2. A representação proporcional tem mais probabilidade de se revelar a linha de menor resistência nas democracias diferenciadas com menos recursos governamentais, enquanto os sistemas de maioria relativa têm mais probabilidade de serem eficazmente defendidos nos regimes maiores com instituições governamentais mais fortes.

A primeira conclusão chegou a partir da constatação de que, «quanto menor for a densidade, quanto mais pequenas forem as comunidades, quanto menos desenvolvida e diferenciada estiver a economia, mais pessoal e territorial será o estilo de representação e menos desenvolvidas serão as organizações criadas com vista à concorrência eleitoral a nível local».

Procurando uma explicação histórica, Rokkan assinala que os primeiros países a abandonarem o sistema de maioria simples e a adoptarem a representação proporcional foram os «regimes mais divididos em termos étnicos e religiosos» [a Dinamarca, na década de 1850, a braços com a minoria do Schleswig; cinco dos cantões suíços, no começo dos anos 1890; a Bélgica (1899); a Finlândia (1906)]. «Nos outros países pequenos o rápido crescimento dos partidos da classe trabalhadora imediatamente antes ou após o alargamento do direito de voto representou uma ameaça à sobrevivência de, pelo menos, um dos partidos mais antigos, dando origem a constelações em que a representação proporcional era a melhor solução possível no jogo das forças da oposição.»

Quanto à segunda, as democracias mais pequenas cedem mais facilmente às exigências da proporcionalidade não apenas pela existência de clivagens mais profundas e de mais partidos a acomodar, mas também porque as condições de articulação e de agregação de interesses são diferentes. A representação proporcional, por exemplo, «ajuda a fixar as estruturas iniciais de articulação e agregação (de interesses) e, por essa mesma razão, permite identificar mais facilmente as variações ao nível de base sócio-cultural de apoio às diferentes alternativas políticas».

Os sistemas mais pequenos têm, por um lado, maior facilidade de comunicação entre dirigentes partidários, dispensando, assim, a necessidade de fusão de

parceiros negociais. Por outro lado, têm menos a ganhar com vitórias maioritárias, e têm maior preocupação em manter a unidade nacional, mesmo à custa de divisões partidárias. A adopção do sistema proporcional é por isso uma «estratégia de fracos», que preferem a segurança de posições de controlo já adquiridas em partidos minoritários à incerteza das fusões requeridas pelo sistema maioritário.

CRÍTICAS E REFORMULAÇÕES ÀS POSIÇÕES DE HERMENS, DE DUVERGER E DE RAE

A pretensão de Hermens de estabelecer uma dependência causal entre «instabilidade democrática» e «representação proporcional» mereceria forte crítica do italiano Fulco Lanchester, que denunciou a sua parcialidade, por um lado, e o esquecimento das dimensões sócio-cultural e institucional, por outro.

Ora, da análise dos dados relativos aos anos 20, estudados por Hermens, não se apura qualquer conclusão mecânica correlativa de que os sistemas maioritários tenham maior capacidade de gerar governos mais duráveis. Não pode, pois, atribuir-se aos mecanismos de conversão dos votos em mandatos a responsabilidade pela instabilidade política e subsequente queda dos regimes democráticos.

Se é verdade que a duração e composição dos governos dependem do número e força dos partidos, que, por sua vez, dependem dos sistemas eleitorais, cujo papel de «freio» ou «acelerador» se reconhece, contudo, tais efeitos não podem ser considerados as únicas causas. Há que distinguir não só «diferentes níveis de estabilidade (governativa e também de regime)», mas também outras variáveis, nomeadamente culturais (quer da população, quer das elites). Há que atender não só à *classificação,* mas também à *mecânica* dos sistemas partidários, ou seja, aos critérios de *fragmentação* numérica e de *polarização* ideológica dos sistemas de partidos, acolhendo as sugestões de Giovanni Sartori[5].

Por tudo isso, Fulco Lanchester sugere uma classificação dos sistemas eleitorais segundo os seus elementos constitutivos (fórmula, colégio, tipo de opção) – maioritários e não maioritários – e segundo a sua mecânica manipulativa (relativa à capacidade distorsiva da proporcionalidade e redutiva da fragmentação) – sistemas fortes e débeis.

E conclui que os sistemas maioritários «são utilizados por países que registam uma fragmentação eleitoral média inferior à existente nos países que adoptam mecanismos não maioritários», enquanto os sistemas proporcionais «se inserem em contextos sociais e políticos atravessados por 'fracturas' complexas, com a finalidade de representar grupos e de mediar entre eles». Os «sistemas não maioritários fortes» são introduzidos para «reforçar a legitimidade e seleccionar a procura em sistemas fragmentados instáveis ou em transição da ditadura para a democracia».

Os sistemas maioritários, que reduzem mais a fragmentação do que os não maioritários, contudo, «não reduzem a fragmentação em contextos partidários não

[5] Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems,* pp. 125 e segs.

estruturados» e estão sujeitos a uma maior variabilidade. Verifica-se mesmo que os sistemas não maioritários «fortes» reforçam mais os primeiros dois partidos do que os maioritários e que podem ser tão distorsivos como os maioritários.

Os sistemas maioritários uninominais, com o seu limiar de representação mais baixo, «permitem às minorias concentradas obter representação mais facilmente, mas em sistemas estruturados reduzem as possibilidades de partidos emergentes a nível nacional. Os sistemas não maioritários, com cláusula-barreira, seleccionam as complexidades partidárias.»

A organização dos partidos depende da competição eleitoral, das circunscrições e das preferências, mas depende também e sobretudo da «natureza» do partido e do seu eleitorado.

Por último, conclui Lanchester, «a estabilidade governativa depende apenas marginalmente da acção dos sistemas eleitorais, enquanto sobre ela influi de uma maneira forte o tipo de partidos presentes na arena e a sua distância ideológica».

William Riker, por seu turno, debruçou-se sobre as leis de Duverger para as testar e reexprimir depois.

Considerando que as leis de Duverger constituem rigorosamente uma *lei* («o sistema de maioria simples a uma só volta favorece o sistema bipartidário») e uma *hipótese* («o sistema de maioria simples com 2.ª volta e a representação proporcional favorecem o multipartidarismo»), pôs à prova as duas, chegando a diferentes conclusões.

Em relação à *hipótese* de Duverger, concluiu que «não pode ser válida em termos deterministas, embora haja, sem dúvida, uma associação probabilística relativamente forte entre a representação proporcional ou o sistema maioritário a duas voltas, por um lado, e o sistema multipartidário, por outro lado».

Quanto à lei, concluiu que ela pode sobreviver, desde que convenientemente modificada e enquadrada numa teoria apropriada, passando a ser a seguinte, depois da revisão de Douglas Rae e da sua:

> O sistema de eleição por maioria relativa gera e mantém a concorrência bipartidária, excepto nos países em que os terceiros partidos a nível nacional são permanentemente um dos dois partidos a nível local (reformulação de Douglas Rae) e excepto nos países em que um partido entre vários é quase sempre o vencedor «Condorcet» nas eleições (contributo seu a partir da análise do caso da Índia)[6].

Segundo Riker, esta formulação é determinista (estabelece uma condição suficiente), mas não causal (não estabelece uma condição necessária), e enquadra-se na «teoria da votação qualificada», baseada na teoria da escolha racional acerca do comportamento dos políticos e dos eleitores enunciada por Anthony Downs[7], segundo a qual «o eleitor tem em conta aquilo que prevê serem os

[6] Chama-se vencedor «Condorcet» ao partido que, estando situado ao centro, é uma segunda escolha tanto de eleitores de direita como de esquerda, podendo, assim, bater qualquer outro candidato numa competição a dois.

[7] Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy,* Nova Yorque, Harper & Row Publishers, Inc., 1971.

votos dos outros, votando depois de modo a produzir o resultado realizável que será melhor para si, independentemente de o seu voto ser ou não sincero (isto é, independentemente de optar pela sua alternativa preferida)».

Richard Rose veio chamar a atenção para o facto de a diferença entre sistemas eleitorais ser, não uma diferença de género, mas de grau.

Comparando a proporcionalidade de todos os sistemas através da aplicação do *índice de proporcionalidade* (soma das diferenças entre as percentagens dos resultados e a dos lugares obtidos por cada partido, dividida por dois e subtraída de cem, de modo que, quanto mais próximo dos cem, maior o índice de proporcionalidade), verificou que há sistemas maioritários (v. g., nos Estados Unidos, Japão) com maior índice de proporcionalidade do que alguns proporcionais (v. g., Espanha, Grécia, Noruega) e que a variação entre os mais e os menos proporcionais é tão grande entre os maioritários como entre os proporcionais.

Por isso, prefere analisar diferenças substanciais entre cada um dos dois tipos de sistemas. Entre os sistemas proporcionais mede a diferença da *magnitude* das circunscrições, que altera a quota mínima necessária para um partido conseguir representação, bem como a dimensão e variação espacial do apoio popular em votos aos partidos, ou seja, a *concentração ou dispersão* do apoio eleitoral aos partidos.

Segundo Richard Rose, para perceber o funcionamento dos sistemas eleitorais na prática é preciso atender não apenas às propriedades dos sistemas, mas também aos contextos nacionais em que actuam.

Da mesma maneira, também a governabilidade dos sistemas eleitorais não é questão de género, mas de grau. A diferença de número de partidos no parlamento não é tão significativa entre sistemas maioritários e proporcionais como entre formas de composição do governo (maioritário ou minoritário, unipartidário ou de coligação). Também aqui os contextos nacionais sobrelevam os princípios abstractos e o modo como actua um sistema eleitoral depende da articulação das leis eleitorais com as condições político-sociais. Daí que não possam conhecer-se com rigor as consequências de uma mudança de sistema eleitoral.

A REFORMULAÇÃO POR SARTORI DAS LEIS DE DUVERGER

Por último, Giovanni Sartori empreendeu uma reformulação das leis de Duverger e das formulações de Douglas Rae, cruzando a perspectiva do impacto dos sistemas eleitorais sobre os sistemas partidários, anteriormente por eles preferencialmente analisado, com a perspectiva inversa do impacto dos sistemas partidários sobre os eleitorais.

Criticando Duverger por ter confundido «correlação» com «relação causal», regularidades com generalidades, e de hipotisar efeitos dos sistemas eleitorais sobre o número de partidos sem adoptar um critério para contar partidos, critica igualmente Rae porque não são também controláveis os efeitos que atribui aos sistemas eleitorais.

Sartori começa por distinguir sistemas eleitorais *fortes* e *débeis*. Sistemas eleitorais fortes são os que exercem uma pressão ou influência forte manipulativa directa sobre o eleitor. Sistemas eleitorais débeis são aqueles em que essa influência não existe. Ora o sistema maioritário uninominal é um sistema forte por causa da sua influência manipulativa. O sistema proporcional é apenas influente em função da própria não proporcionalidade.

O sistema maioritário uninominal tem uma «influência *refreadora* ou *restritiva,* e de certo modo também *coercitiva,* sobre a livre escolha do eleitor». O sistema uninominal «fabrica, colégio a colégio, uma competição a dois». Mas daí não se segue que o efeito restritivo sobre o eleitor tenha de produzir-se igualmente sobre o número de partidos, porque, se em todas as circunscrições os partidos fossem todos diferentes, o parlamento teria inúmeros partidos. Nenhum sistema pode reduzir a dois o número total de partidos, a não ser que esses dois partidos sejam os primeiros em todas as circunscrições. O que faz com que um bipartidarismo local se torne nacional é um sistema partidário forte ou estruturado.

Sartori cruza os sistemas eleitorais (fortes e fracos) com os sistemas partidários (*estruturados* e *não estruturados*). «Um sistema partidário torna-se estruturado quando o eleitor deixa de seguir o notável para se orientar em função de imagens abstractas de partidos ou das ideologias de que os partidos são portadores», ou seja, «quando é feito de partidos de massas», quando adquire uma «função canalizante» do eleitorado, tornando-se, assim, um sistema *forte*.

Para além disso, Sartori exige critério de contagem dos partidos: que partidos devem contar-se ou não, para análise dos efeitos dos sistemas eleitorais sobre os sistemas partidários, sem os quais não serve qualquer «índice de fraccionalização», como o de Douglas Rae. Ora os critérios para contar partidos são dois: que os partidos tenham *potencial de coligação* e/ou *potencial de intimidação.* Um partido contável é um partido a que estes critérios atribuem *relevância* sistémica. O bipartidarismo é um sistema com apenas dois partidos relevantes, não tanto no «formato», mas sobretudo na «mecânica», ou seja, nas características de funcionamento. Neste último sentido, «o bipartidarismo é monogovernante, recusa as coligações». Eis por que o sistema inglês é bipartidário e o alemão não, do ponto de vista mecânico, embora ambos tripartidos no formato.

Se o sistema maioritário uninominal, pelo seu efeito redutor, é um sistema forte, o *sistema proporcional,* que não tem, como se julga, um efeito multiplicador, é um *sistema fraco,* e «tanto mais fraco quanto mais proporcional». Não multiplica, não tem o efeito de multiplicar, apenas deixa os partidos multiplicarem-se. O sistema proporcional apenas tem influência nos sistemas partidários, na medida em que não é proporcional (com limiares de exclusão ou prémios de maioria, ou reduzindo a dimensão das circunscrições, ou com formas de conversão de votos em mandatos sem exacta correspondência).

De tudo isto extrai Sartori o que chama, não leis, mas *regras* apenas:

> *Regra 1*– Um sistema uninominal (maioritário a uma volta) não pode, por si só, gerar um sistema (nacional) de formato bipartidário, mas tenderá a mantê-lo quando existe. Portanto, quando um formato bipartidário existe, o sistema uninominal exerce uma influência refreadora e tende a congelá-lo.

Regra 2 – Um sistema uninominal produzirá, à distância, um formato bipartidário (embora não a eternização dos mesmos partidos), com duas condições: que o sistema partidário esteja estruturado e que o eleitorado refractário a qualquer pressão do sistema eleitoral se ache disperso pelas circunscrições em proporções nitidamente submaioritárias.

Regra 3 – Pelo contrário, um formato bipartidário é impossível – qualquer que seja a força manipulativa do sistema eleitoral – quando subgrupos raciais, linguísticos ou ideologicamente alienados, ou de tema único (que recusam sentir-se representados pelos dois maiores partidos), se encontrem concentrados em proporções maioritárias (a nível de quociente) em circunscrições ou áreas geográficas específicas. Nesse caso, o sistema uninominal tornar-se-á redutor apenas perante terceiros partidos que não representem minorias incoercíveis.

Regra 4 – As regras anteriores valem ainda – se bem que de modo atenuado – para os sistemas maioritários que operam em colégios plurinominais corrigidos pelo voto limitado, pelo voto acumulativo ou por expedientes do género.

Regra 5 – Por fim, também os sistemas proporcionais têm efeitos redutores – embora menos seguros e menos previsíveis – na proporção da sua não proporcionalidade e especialmente quando são corrigidos por prémios, cláusulas-barreiras ou tornados desproporcionais por pequenos colégios. Nesses casos, também os sistemas proporcionais eliminarão os pequenos partidos cujo eleitorado está disperso pelas circunscrições; mas nem sequer um sistema proporcional impuro poderá eliminar os pequenos partidos de concentração acima do quociente.

Entrando depois em linha de conta com a *polarização* dos sistemas partidários (distância ideológica entre os partidos relevantes mais distantes entre si), Sartori estabelece várias hipóteses de relação entre os sistemas eleitorais e o formato e a mecânica dos sistemas partidários:

Hipótese 1 – Quando um sistema uninominal produz um formato bipartidário, por sua vez, o formato produzirá uma mecânica bipartidária se, e apenas se, a polarização sistémica for baixa. Com alta polarização, a mecânica bipartidária colapsa. Além disso, como a mecânica bipartidária requer uma competição centrípeta, a mecânica é tendencialmente redutora da polarização.

Hipótese 2 – Presumindo uma dispersão abaixo do quociente das minorias incoercíveis, os sistemas proporcionais impuros consentirão um-dois partidos a mais em relação ao formato bipartidário, portanto três-quatro partidos. Este último formato produzirá, por sua vez, uma mecânica de pluralismo moderado se, e apenas se, a polarização sistémica não for alta. Além disso, como o pluralismo moderado é sempre bipolar-convergente (de ritmo competitivo centrípeto), o sistema não incentiva ritmos de polarização crescente.

Hipótese 3 – Os sistemas proporcionais puros, ou relativamente puros, facilmente consentem um formato de cinco a sete partidos. Mesmo assim,

uma polarização média-baixa não impede uma mecânica de coligações bipolares convergentes. Por outro lado, se a polarização sistémica for alta, então o formato produzirá uma mecânica de pluralismo polarizado e, através dela, uma competição multipolar que, se for centrífuga, irá aumentar a polarização.

Depois de ter cruzado sistemas eleitorais com sistemas partidários fortes e fracos e de ter chegado à formulação de regras e hipóteses, Sartori ousa formular, também ele, algumas leis, tomando o sistema eleitoral como *condição suficiente* e como *condições necessárias* o grau de *estruturação sistémica* dos partidos e a distribuição das opiniões (preferências dos eleitores) pelos colégios, a que chama *dispersão intercircunscrições,* a saber:

1. Dada uma estruturação sistémica e uma dispersão inter-circunscrições (como condições necessárias conjuntas), um sistema uninominal causa (é condição suficiente de) um formato bipartidário.

1.1. Alternativamente, uma estruturação sistémica particularmente forte é, por si só, condição necessária e substitutivamente suficiente de um formato bipartidário.

2. Dada uma estruturação sistémica, mas não uma dispersão intercircunscrições, um sistema uninominal causa (é condição suficiente de) a eliminação dos partidos submaioritários, mas não pode eliminar, portanto consente, tantos partidos para além de dois quantas forem as concentrações sobremaioritárias relevantes.

3. Dada uma estruturação sistémica, os sistemas de representação proporcional conseguem efeitos redutores causados (a título de condição suficiente) pela sua não proporcionalidade. Portanto, quanto maior é a impureza da representação proporcional e tanto mais alto o custo de acesso que daí resulta para os partidos menores, tanto mais sensível é o efeito redutor. Pelo contrário, quanto menor for a impureza, tanto mais débil será o efeito redutor.

3.1. Alternativamente, uma estruturação sistémica particularmente forte é, por si só, condição necessária e substitutivamente suficiente para manter qualquer formato partidário que preexistia à introdução da representação proporcional.

4. Na ausência de uma estruturação sistémica, e dada uma representação proporcional pura (ou quase tal) que se traduza em iguais custos de entrada para todos, então os partidos podem tornar-se tantos quantos os consentidos pelo quociente.

Tais leis, segundo Sartori, não infirmam as de Duverger (enquanto leis de tendência), precisam-nas, estabelecendo as condições necessárias e suficientes da sua eficácia.

Quanto aos sistemas maioritários a duas voltas, Sartori estabelece três regras gerais:

1. Um sistema forte a duas voltas num espaço competitivo descontínuo penalizará fortemente as famílias de preferências isoladas (desde que sejam, bem entendido, minoritárias).

2. Um sistema forte a duas voltas num espaço competitivo contínuo eliminará alguns partidos menores, sub-representará outros e sobre-representará os centros-famílias (de preferências).

3. Um sistema débil a duas voltas terá apenas, ou sobretudo, efeitos desrepresentativos, que são, por sua vez, determinados por rendimentos de posição ou pelas habilidades manobreiras dos partidos.

LIMITES E POSSIBILIDADES DAS REFORMAS ELEITORAIS

Se os sistemas eleitorais são a infra-estrutura dos sistemas políticos, que afectam basicamente toda a sua construção e funcionamento, toda e qualquer mudança deve ser ponderada prudentemente. São muitos os autores que se têm debruçado sobre os limites e possibilidades das reformas eleitorais.

Dieter Nohlen sublinhou, por um lado, a grande estabilidade dos sistemas eleitorais, numa perspectiva histórica, e, por outro, a limitada liberdade de os mudar, porque os sistemas eleitorais resultam de compromissos políticos históricos e são, por isso, constitucionalizados. As grandes mudanças precisam do apoio das grandes forças partidárias, sem o qual não têm hipótese de aprovação.

Para estudar as condições de mudança dos sistemas eleitorais é preciso conhecer os elementos técnicos de que se compõem, as ilimitadas possibilidades de combinação desses elementos técnicos, a compreensão dos efeitos de um elemento sobre os demais e dos efeitos globais sobre o sistema político.

A opção por um sistema eleitoral, lembra Nohlen, depende das funções que se lhe atribuem. Por isso, importa distinguir os sistemas de acordo com dois critérios: não apenas segundo o *princípio de representação* (maioritária ou proporcional), mas também segundo a *fórmula de conversão* dos votos em mandatos. Sugere que se ultrapasse a classificação e avaliação dos sistemas eleitorais baseadas num só critério, que se julguem de acordo com o grau de cumprimento do princípio de representação que devem seguir e não em função do cumprimento de funções de outro princípio que não o próprio. E que qualquer reforma tome em consideração as condições históricas e sócio-políticas específicas em que tem de actuar o sistema eleitoral e as suas conotações normativas respeitantes à teoria democrática.

Taagepera e Shugart, por seu lado, chamam a atenção para a delicadeza das reformas eleitorais e recomendam que não sejam feitas de modo radical, porque os prejuízos dos sistemas vigentes são minorados pelas estratégias das forças políticas, que se adaptam e habituam a viver com eles. A introdução de novos sistemas implica redução temporária da estabilidade.

Contudo, as mudanças dos sistemas eleitorais podem ser desejáveis «quando as regras existentes amortecem, amplificam ou distorcem mudanças na opinião pública ou quando são excessivamente complexas e confusas».

Nos países vastos e homogéneos não há razões morais ou práticas importantes para se abandonar o sistema maioritário, que amplifica o número de lugares em relação ao número de votos. E, a fazê-lo, conviria que não se exagerasse, adoptando uma representação proporcional extrema. E onde o sistema subamplifica, em vez de compatibilizar, círculos de grande dimensão com cláusulas-barreiras, seria preferível adequar a dimensão dos círculos sem recorrer à «complicação supérflua» e «arbitrária» das cláusulas-barreiras. Se a distorção dos resultados eleitorais ocorrer por *gerrymandering* ou distorção do desenho dos círculos, é desejável apenas um pequeno aumento dos círculos. A dimensão dos círculos é extraordinariamente importante para as reformas eleitorais.

As reformas não devem complexificar normas, sob o risco de, ao dificultarem a sua compreensão, introduzirem desigualdades elitistas. «A maior parte dos jogos que se fazem com a distribuição dos restos, assentos de ajustamento suplementar e cláusulas-barreiras, não valem a pena.» Por outro lado, as reformas devem ser concebidas com horizontes de larga duração, como factores de estabilidade. E mesmo as vantagens da simplificação devem ser comparadas com as da estabilidade.

Pelo contrário, Arendt Lijhpart, ocupando-se dos limites e possibilidades das reformas eleitorais, insiste, em primeiro lugar, na necessidade de afinar o grau de proporcionalidade, cuja centralidade nos objectivos dos sistemas eleitorais é consensual. A opção pela representação proporcional e pelo multipartidarismo, ou pelo sistema maioritário e pelo bipartidarismo, é uma preferência normativa pessoal, que tem a ver com os contextos culturais.

Recomenda aos «engenheiros eleitorais» cinco instrumentos exemplares para a reforma eleitoral: o estabelecimento de um sistema de duplo círculo para sistemas de representação proporcional (o círculo superior deve ser nacional e os locais deverão ser uninominais ou de reduzida dimensão); o estabelecimento de um sistema de duplo círculo para sistemas maioritários (um círculo nacional que proporcione assentos de ajustamento suplementares suficientes para traduzir uma maioria relativa dos votos numa maioria parlamentar, sendo os outros assentos parlamentares distribuídos proporcionalmente pelos outros partidos); o estabelecimento de cláusulas-barreiras, apenas em termos nacionais e em sistemas de um só círculo nacional, porque todas as outras são arbitrárias e casuais; o voto único transferível; o *apparentement,* ou seja, o encorajamento de alianças entre partidos.

No entanto, sublinha igualmente os limites a qualquer reforma, quer de natureza cultural, quer de natureza moral. Os sistemas eleitorais não podem abstrair das tradições culturais, nem devem ser mudados frequentemente, nem para fins estritamente partidários, devendo, por isso, requerer grandes consensos.

CONCLUSÃO

Tivemos a preocupação de recolhermos nesta antologia de textos os principais e mais clássicos contributos da ciência política para a compreensão dos sistemas eleitorais e das suas interconexões com o sistema político, sem termos a preocupação, aliás impossível, da exaustividade.

Apesar da antiguidade do debate, deve reconhecer-se que ele continua hoje por esgotar, não apenas porque novos estudos vão lançando novas luzes sobre a

problemática em causa, mas também, e sobretudo, pela sua inevitável natureza política.

Os textos e os autores aqui reunidos balizam uma temática, a das condições sociais e políticas de adopção e transformação dos sistemas eleitorais, bem como das implicações dos sistemas eleitorais nos sistemas políticos, sobretudo nos sistemas partidários e nos sistemas de governo. Não é tudo o que pode e deve estudar-se sobre os sistemas eleitorais, mas é seguramente o que até hoje mais prendeu as preocupações dos protagonistas e as atenções dos cientistas.

Por isso mesmo, a sua leitura destina-se não apenas aos que, no decurso do actual debate sobre a revisão do sistema eleitoral, desejam ter uma informação adequada e actualizada sobre o debate científico acerca da questão, mas também a todos os estudiosos, que vão felizmente sendo cada vez mais, das realidades políticas eleitorais.

I. SOBRE A ELEIÇÃO DE REPRESENTANTES*

Thomas Hare

A questão da representação política assume actualmente um aspecto inteiramente diferente daquele que tinha aquando das discussões que precederam a Lei de 1832. Nessa altura tratava-se de escolher entre uma representação parcial, que envolvia desigualdades, cujos efeitos gerais eram equilibrados por muitas influências que as compensavam, e um sistema que, ao dispensar grande parte dessas influências, tornava a representação mais directa e real e lhe conferia uma base mais ampla. Essa lei, que foi fruto de um compromisso político, alargava a aplicação do princípio da representação, sem excluir, nem pretender excluir, muitas imperfeições e irregularidades. As anomalias que subsistiam deviam-se principalmente à tentativa de aplicar dois princípios que as disposições do nosso sistema eleitoral tornavam incompatíveis: a representação de interesses e a representação de pessoas. Alguns círculos eleitorais foram mantidos, constituídos ou modificados com base no pressuposto de que iriam, em todas as circunstâncias, apoiar aquilo que se considerava serem interesses especiais. Uma vez aceite, a ideia do círculo eleitoral como expoente de um interesse excluía a ideia da representação pessoal dentro desse círculo eleitoral, e isto, por sua vez, significava que, se as pessoas que não se enquadravam no interesse predominante conseguiam os seus intuitos dentro dos limites prescritos, era necessário, para assegurar a representação de interesses, excluir esses intrusos do poder eleitoral na medida do possível. No entanto, como a lei não estipulava, nem podia estipular, como requisito eleitoral, uma prova de fidelidade ao interesse especial contemplado, não se considerava possível excluir do círculo eleitoral aqueles que eram movidos por motivos diferentes e constituíam uma classe antagónica. Os órgãos eleitorais que eram considerados expoentes de interesses especiais estavam, portanto, sujeitos a conflitos internos que tornavam a sua acção mais ou menos incerta.

Nas condições de mobilidade e susceptibilidade da população e da sociedade que existem nos nossos dias é impossível não constatar o carácter puramente

* *A Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal,* Londres, 1859. Tradução de Mariana Pardal Monteiro.

especulativo de todas as conclusões sobre aquilo que poderão ser os interesses permanentes dos habitantes de um determinado distrito – sobre aquilo que os próprios habitantes consideram ser esses interesses, ou sobre aquilo que a maioria poderá decidir. Todos aqueles que, numa revisão do nosso sistema eleitoral, pretendam que a força parlamentar dos interesses ou classes assente em círculos eleitorais constituídos para os apoiarem devem reflectir sobre o grau de segurança com que poderão confiar em que um conjunto de eleitores de uma determinada região permaneça fiel aos princípios pelos quais se regem neste momento. Enquanto um número definido ou indefinido de pessoas se mantiver ligado a esses princípios por virtude de adesão intelectual ou interesse material, poderá contar-se com o seu apoio; mas, se for também condição desse apoio que essas pessoas sejam, numa determinada região geográfica, em número suficiente para preponderarem e dominarem todas as forças contrárias que nela existam, a segurança suscitada pela sua fidelidade não será decerto reforçada. As fontes de apoio permanente são enfraquecidas pela introdução de uma condição que não irá aumentar a simpatia, que poderá ser impraticável e que não terá qualquer valor, a não ser que possa ser usada como meio de ignorar ou hostilizar uma minoria. A condição territorial será forçosamente uma de duas coisas: uma fonte de discórdia, no caso de vingar, ou uma causa de fraqueza, no caso de fracassar. Valerá a pena todos aqueles que desejam perpetuar um determinado princípio político ponderarem atentamente se será possível conferir-lhe uma dimensão geográfica e se haverá algum meio de promover a sua manutenção de uma forma tão certa e duradoura como no caso da adopção sistemática do princípio único e simples da representação pessoal.

Charles Grey, ao escrever sobre a parte da constituição que se ocupa da representação, observa o seguinte: «É necessária uma reforma, mas não pelos mesmos motivos que anteriormente. No actual estado de coisas, os objectivos que se deveria procurar atingir com tal medida são: levar uma maior parte da população a interessar-se pela constituição, concedendo-lhe direitos políticos, sem perturbar o equilíbrio de poder existente; desencorajar os subornos nas eleições, sem dar mais influência às artes dos demagogos; reforçar a autoridade legítima do governo executivo, prevenindo, simultaneamente, os abusos de poder; tornar a distribuição do direito de voto parlamentar menos desigual e menos anómala, mas salvaguardando cuidadosamente aquilo que tem sido até agora o carácter do parlamento, evitando que inclua entre os seus membros homens que representem todas as diferentes classes da sociedade e todos os diferentes interesses e opiniões que existam na nação»[1].

Na formulação da constituição não tem havido muita daquela ajuda que as experiências representam para a ciência da física. O governo é, necessariamente, instituído antes de a questão de circunscrever os seus poderes se levantar, e, uma vez que se possuam poderes, estes não são cedidos de boa vontade. Todos os passos pelos quais uma classe tem sido admitida a uma nova forma de participação no poder têm sido ou uma concessão ou uma conquista; e o momento em que esse poder foi adquirido foi um tempo de acção, e não de especulação.

[1] *Essay on Reform in Parliament,* p. 128.

É possível que, até agora, isto tenha sido um processo experimental, na medida em que decorreu da sensação de alguma deficiência importante nas instituições existentes que era necessário rectificar. «Foram muitas as mentes, longas as épocas e vários os acontecimentos que contribuíram para o avanço» das nossas instituições representativas. Aqueles que, sucessivamente, laboraram nesse sentido fizeram-no sob a influência inconsciente da ideia da representação, embora «pretendessem apenas corrigir a injustiça de um caso específico qualquer, ou evitar a repetição de um mal específico qualquer». Mas, «assim que a ideia de determinada instituição tenha sido claramente apreendida, podemos prosseguir com um passo mais firme e mais seguros do nosso êxito em direcção à sua plena maturação. Somos guiados por um princípio; temos uma pista para aquilo que parecia ser um labirinto emaranhado. Poderá dizer-se que as nossas ideias são teóricas, mas a teoria é uma síntese de toda a prática do passado[2]». A plena manifestação do princípio da representação «é tanto uma função do futuro como a génese e o progresso do princípio foram uma conquista do passado. É assim que se prova o que é venerável e o que é obsoleto, o uso e o abuso, aquilo que deve ser abolido e aquilo que deve manter-se. Temos uma estrela para nos guiar no trabalho da reforma»[3].

Ao considerarmos o processo mencionado por Charles Grey de suscitar interesse pela constituição por parte de um número cada vez maior de pessoas conferindo-lhes direitos políticos, verificamos que, em termos proporcionais, o interesse manifestado pelo círculo eleitoral parece diminuir à medida que o número de indivíduos que o constituem aumenta. Após um cálculo cuidadoso, verifica-se que, nos círculos eleitorais maiores, cerca de 55% dos eleitores e, nos círculos mais pequenos, cerca de 92% votaram na mesma eleição geral[4]. Isto não é um argumento contra aumentar-se o número de eleitores, porque se regista mesmo assim um maior interesse por parte da população, na medida em que 55% de um círculo eleitoral de 5000 eleitores são mais do que 92% de um círculo de 500, mas prova que existem outras forças morais ou leis poderosas que perturbam o curso do progresso político ou o desviam da verdadeira representação para outro fim. Este desvio da representação torna-se ainda mais evidente quando os elementos activos – os 55% – sofrem uma nova redução ao deduzir-se deles a minoria – cuja voz é silenciada e que representa cerca de dois terços –, baixando a percentagem daqueles que são efectivamente representados no círculo eleitoral maior para cerca de 32%. A parte que não é representada não só é em número elevado, como é também, sem dúvida, em muitas freguesias populosas, constituída por grande parte das classes educadas, aquelas pessoas às quais seria desejável atribuir o seu verdadeiro peso no que se refere a todos os aspectos das instituições representativas. Por conseguinte, é extremamente importante identificar e, se possível, eliminar as causas que tendem praticamente a excluir da representação uma parte tão grande e valiosa do eleitorado; e isto tornou-se agora especialmente urgente, já que cada passo do

[2] *Westminster Review,* vol. I, p. 10, N. S.

[3] *Ibid.,* p. 17.

[4] *Edinburgh Review,* vol. XCV, pp. 279-280.

alargamento de privilégios políticos, embora tenha o efeito de mudar a classe em que o poder reside, contribui simultaneamente para aumentar as causas que interferem com a, e constituem verdadeiros obstáculos à, verdadeira representação.

A *representação* perfeita é nitidamente incompatível com a exclusão das minorias, mas seria uma visão muito deficiente da representação considerá-la uma simples questão de maiorias e minorias. A formação de maiorias e minorias eleitorais não é o meio natural de se conseguir a representação política, tal como não seria natural em qualquer outra associação dividi-la em duas partes, para que uma delas se opusesse permanentemente aos desejos da outra. A ordenação e as ocupações da humanidade – a distribuição da população e a satisfação das suas necessidades – são asseguradas por leis físicas e morais que agem sobre as dissemelhanças de natureza e carácter que existem entre os homens. São essas diferenças que preservam a harmonia e a vitalidade da vida social. Os sentimentos políticos são tão diversos como os outros motivos da conduta humana e, teoricamente, é tão provável as opiniões políticas dos eleitores de uma freguesia inserirem-se em duas ou três divisões antagónicas como consistirem em vinte, cinquenta ou cem pontos de vista ou ideias diferentes. A dissemelhança é muito mais provável do que a semelhança. A opinião e a acção em política seriam tão diversas como a opinião e a acção noutras ciências se não houvesse causas inerentes aos organismos políticos que geram um movimento agitado e doentio, provocando divisões antagónicas.

Havendo desejos contrários numa sociedade composta por muitos indivíduos livres, tem de ser *necessariamente* a maioria a decidir; mas, quando se trata da formação de um órgão representativo, o que se pretende é que o poder de decisão seja conferido ao órgão criado, e não ao órgão constituinte. Se fosse essa a função do órgão constituinte, não haveria necessidade de nomear um órgão representativo. Por conseguinte, é pela maioria do órgão representativo que a decisão tem de ser anunciada. É essa maioria que fala pelo todo, e não é possível resistir-lhe. Podemos compará-la a um motor de enorme potência que esmaga todas as forças que lhe são contrárias. A eleição é o processo pelo qual esse motor é construído, mas para que o motor funcione eficientemente não é necessário ter-se utilizado uma força irresistível na sua construção. É depois de o motor estar formado que precisamos de que a sua força actue; enquanto o motor está a ser construído, é o motor que queremos, e não a sua potência.

A conduta dos homens pode ser movida por dois motivos diferentes: um deles é o desejo de fazer aquilo que se julga ser correcto fazer; o outro é o desejo de fazer aquilo que tem um êxito garantido. Um representante parlamentar é escolhido por 2000 ou 3000 eleitores, e as opiniões e interesses estão muito divididos. Há duas perguntas que todos os eleitores poderão fazer a si mesmos: uma delas é qual a pessoa que, por virtude do seu carácter e talento, melhor poderá preencher um cargo cujas funções poderão envolver, numa medida imprevisível, os interesses da nação; a outra é qual a pessoa em quem os meus co-eleitores mais provavelmente irão votar? Por outras palavras, o que é correcto fazer e o que irá ter êxito?

Poderá responder-se que, em termos teóricos, aquilo que é correcto, ao ser ponderado por um homem prudente, se traduz numa questão de conveniência e

praticabilidade, ou seja, num compromisso, e, por conseguinte, que a segunda pergunta é aquela que se justifica esse homem fazer. É verdade que em toda a acção política temos de ponderar aquilo que é conveniente e praticável. É esta a defesa bem conhecida e justa da acção partidária. Isoladamente, um homem pouco pode fazer, e, todavia, associando os seus esforços aos de outros cujos objectivos são semelhantes, poderá conseguir muito. Mas há que considerar qual a situação em que colocamos um indivíduo quando lhe pedimos para transigir em relação às suas opiniões sobre aquilo que é recto e prudente. Em que medida dispõe de livre arbítrio? Aquilo que entre pessoas que se associaram de livre vontade é uma concessão feita livremente com vista a atingir os mesmos objectivos pelos mesmos meios – como no caso dos sócios ou accionistas de uma empresa ou dos membros de uma sociedade específica – poderá ser, e normalmente é, inteiramente diferente quando as pessoas reunidas na mesma formação são infinitamente diversas em termos de carácter, intenções e objectivos e a sua associação é obrigatória, e não voluntária. Neste caso, a questão deixa de se pôr em termos de compromisso, passando a tratar-se de uma questão de supremacia. Em vez de ceder perante a opinião de outros a quem foi levado a associar-se devido à existência de uma base comum de simpatia ou harmonia, na hipótese em análise, o eleitor, para ser bem sucedido, é obrigado a desistir das suas opiniões em prol daqueles que constituem a maioria dos seus co-eleitores – sendo uma das condições da natureza que a maioria tem uma menor capacidade – e é obrigado também a levar em conta todas as influências perturbadoras e corruptoras que possam existir. Voltando novamente à analogia do partido, o eleitor encontra-se na situação em que se encontraria um deputado que, em vez de se ligar ao partido com que simpatiza e deseja trabalhar, se visse indissoluvelmente vinculado a um conjunto, digamos, de outros cinquenta deputados em cuja selecção não participou e impossibilitado de dar qualquer passo que não consiga persuadir a maioria de cinquenta a aceitar. Se não quiser ficar inactivo, terá de ser menos exigente quanto aos seus objectivos, que passarão também a ser avaliados pelos da maioria. Esta situação assemelha-se à do eleitor que é obrigado a agir de acordo com a resposta à segunda pergunta, e não à primeira, que é a verdadeira.

A necessidade de obter uma maioria envolve a necessidade de criar um partido, adoptar um nome para o partido e apresentar um princípio ou dogma partidário qualquer que todos têm de apoiar. Normalmente, não é o princípio político que dá origem ao partido, mas antes o partido que cria o princípio. Não é possível, em relação a qualquer desses aspectos, tal como o não é na escolha do seu representante, os membros da maioria interrogarem-se proveitosamente sobre aquilo que devem fazer; a única questão prática que se põe é: o que irá ter êxito? Assim, o processo de criar a maioria desmoraliza a maior parte daqueles que a compõem; desmoraliza-os no sentido de excluir a acção dos seus atributos morais mais elevados, passando a manifestar-se motivos mais baixos. São obrigados a ignorar toda e qualquer individualidade e, por conseguinte, toda a sinceridade genuína de opinião; são obrigados a pôr de parte os seus conhecimentos políticos, o discernimento deliberado, a reflexão tranquila e conscienciosa – tudo isto tem de ser abandonado ou baixar para um nível compatível

com o daqueles em que essas qualidades são menores[5]. Em certa medida, estas mesmas influências perniciosas exercem-se sobre as minorias sempre que estas assumem uma posição firme com o fim de concorrerem a um mandato. Os mais inteligentes ter-se-ão submetido à maioria, excepto que, no caso das minorias, o receio maior da derrota levará as classes mais numerosas a tornarem-se mais exigentes entre si a fim de aumentarem as suas esperanças de êxito.

Enquanto este processo de deterioração decorre entre aqueles que compõem os partidos *activos,* está a produzir-se um resultado ainda mais fatal para o desígnio da verdadeira representação ao nível de outra grande classe constituída por pessoas inteligentes e mais escrupulosas que não se sentem na disposição de serem os instrumentos da realização das opiniões de terceiros cujos objectivos não partilham e pelos quais não sentem simpatia. Estas pessoas, portanto, não participam na escolha daqueles que, nominalmente, irão representá-las. Como já foi observado, verificamos que nos grandes círculos eleitorais, para todos os efeitos, tudo se passa como se praticamente metade dos eleitores não tivessem direito de voto.

Um sistema que organiza o órgão eleitoral em partidos rivais, engalanados de nomes formais que são, em si mesmos, exageros destinados a gerar hostilidade onde na verdade ela não existe, produz, portanto, o efeito de impedir a expressão das verdadeiras opiniões individuais daqueles que compõem qualquer dos partidos. Atenua a força do pensamento e da consciência, reduz os elementos eleitorais mais válidos à inacção e converte os melhores motivos daqueles que agem num esforço para alcançarem o êxito no mero planeamento dos meios necessários para atingir esse objectivo. Não é de surpreender, portanto, que se oiça falar das deficiências das instituições representativas e que muitas pessoas não consigam deixar de temer a intensificação dos seus males mais óbvios devido ao agravamento de algumas das causas que os produzem.

Se estas consequências são inevitáveis; se, ao procurarmos promover o governo constitucional, nos expomos ao perigo de excluirmos de uma participação justa na representação as classes mais educadas e inteligentes e de paralisarmos, na vida política, a acção da infinidade de intenções e sentimentos que existem na sociedade; se não existe uma forma de tornar a representação uma realidade, então haverá que suportar as deficiências da instituição. É inútil lamentar aquilo que não tem remédio. Haverá que aceitá-lo como destino e como parte da disciplina da condição humana. No entanto, pelo menos, haverá que dedicar à questão de saber se o sistema representativo não poderá ser aperfeiçoado um esforço de compreensão maior do que aquele que lhe tem sido dedicado. Não terá havido talvez momento mais favorável para o fazer. As incoerências e anomalias do sistema existente são sentidas há muito, e governos sucessivos têm procurado aperfeiçoá-lo. Está em causa o patriotismo de todas as classes, e não houve período nenhum em que tivesse sido manifestada disposição maior de abandonar tradições e opiniões há muito acalentadas e de adoptar a revisão do sistema representativo que pareça mais susceptível de conduzir ao bem público.

[5] Não é de modo algum raro ouvir as pessoas afirmarem que votam num determinado candidato, não por apreciarem os seus méritos, mas para excluírem outro candidato com que simpatizam menos.

Se, depois de a constituição do órgão representativo ter sido objecto de toda a ponderação que a importância do assunto impõe, se considerar impossível torná-lo a expressão perfeita da opinião da população, ou mais do que a simples expressão da vontade de uma infinidade de maiorias desconexas, *isso* deverá ser registado como um facto e reconhecido como um princípio constitucional bem definido. Se for considerado uma necessidade do governo que seja uma infinidade de maiorias insignificantes – pois haverá que considerá-las insignificantes em comparação com a nação – a eleger exclusivamente a assembleia representante, que seja essa a forma de constituição declarada e reconhecida como tal. Os elementos mais ponderados e escrupulosos do órgão eleitoral, bem como as minorias e, principalmente, os preceitos da verdade e da justiça merecem que se enuncie claramente o princípio – que é muito diferente do princípio da verdadeira representação – de que não são os representantes do povo ou de todos aqueles que têm direito de voto, mas os representantes escolhidos por maiorias determinadas e activas de certos órgãos eleitorais arbitrariamente constituídos, que devem ser consultados na elaboração das leis. O povo inteiro poderá ser obrigado a cumprir as leis assim elaboradas, mas isso não significa que os indivíduos nomeados por uma parte sejam representantes do todo. Poderá reivindicar-se, em abono da justiça e da verdade, que nenhum grupo de pessoas seja falsamente acusado de ser representado por homens cujas ideias e opiniões são inteiramente inconciliáveis com as suas. Pode considerar-se que o deputado eleito em cada círculo eleitoral representa todos aqueles que votaram nele, mas não que representa aqueles que não o fizeram ou que são contra ele. As democracias dos tempos antigos afirmavam o seu poder, mas não afirmavam uma falsidade. A necessidade de obedecer à lei, onde quer que resida o poder de a fazer, é fácil de compreender: a concluir-se que há necessidade de confiar o poder ao conjunto das maiorias, a nação tem de se submeter a essa autoridade, mas não pode haver necessidade alguma de que as nossas instituições assentem numa falsidade ou numa ficção. Devem apoiar-se na essência das coisas e na realidade. Que se diga que a representação é aquilo que verdadeiramente é, e não aquilo que não é.

Dir-se-á que as causas que produzem o efeito de tornarem o direito de voto inútil ou ineficaz para classes numerosas e inteligentes são causas características de um estado de civilização avançado e será correcto procurarmos no maior conhecimento que acompanha o progresso social os meios de eliminarmos os impedimentos à representação que esse conhecimento vier a revelar. A representação em si é algo que se manifesta diariamente e uma necessidade comum. Consiste no desempenho indirecto de funções que não podem ser cumpridas pessoalmente. Verifica-se no comércio, na jurisprudência, no ensino e em milhares de outras actividades. Há uma infinidade de circunstâncias em que as pessoas são obrigadas a pôr os seus interesses nas mãos de terceiros. Para esse efeito basta usarem do seu discernimento e deliberação; e, se, ao escolherem os seus representantes parlamentares, os eleitores estivessem livres das restrições

que tolhem a sua acção, não há razão nenhuma para duvidarmos de que usariam do mesmo cuidado e prudência que usam ao escolherem pessoas para preencherem outros cargos fiduciários ou vicários.

A finalidade deste tratado[6] é demonstrar que a consecução de um sistema perfeito de representação pessoal não é impossibilitada por quaisquer dificuldades inerentes ao assunto e que um sistema dessa natureza não só é compatível com a representação legítima e justa de todas as classes e interesses do reino, bem como da população que os abarca todos, como também oferece a forma mais permanente e segura de representar e expressar as ideias e opiniões de todos os interesses e classes, e que, além disso, permitirá em grande medida afastar, ainda que não elimine inteiramente, todas as influências funestas que, até agora, se tem verificado predominarem na recolha dos votos dos eleitores. Compreender-se-á que, para ser perfeitamente conseguida, a representação pessoal tem de assentar na independência individual, que essa independência pode ser assegurada sem nos afastarmos das nossas formas tradicionais de associação para fins eleitorais e que oferece até oportunidades peculiares de se conferir maior liberdade de acção e expansão a essas formações locais e tradicionais. As disposições eleitorais que se propõem não requerem qualquer operação que não possa ser imediatamente executada por instrumentos que a autoridade competente tem sempre ao seu dispor e não impõem qualquer obrigação que não possa ser cumprida por qualquer pessoa de capacidade normal[7]. Basta recorrer a ajudas comuns, como aquelas que a educação e as ciências actualmente nos oferecem – o conhecimento das letras, que não se tinha por certo no tempo em que a votação se fazia de braço erguido –, e a veículos e meios de transporte rápidos, que as gerações anteriores não possuíam.

[6] O autor publicou pela primeira vez o princípio das sugestões contidas neste Tratado pouco depois das eleições gerais de 1857, num panfleto intitulado *The Machinery of Representation* (Maxwell, Bell-yard). No mesmo ano foi publicada uma adenda a esse mesmo panfleto, e posteriormente uma segunda edição, cujo conteúdo sofrera modificações consideráveis e se aproximava muito mais da forma que aqui apresenta. As comunicações recebidas pelo autor de tempos a tempos levaram-no a crer que o sistema suscitara grande interesse entre muitos que haviam reflectido demoradamente sobre este e outros assuntos afins e que, de um modo geral, se considerava que esse sistema precisava de ser desenvolvido, mais com o intuito de demonstrar a sua viabilidade, do que para provar o mérito dos objectivos que se propunha atingir.

[7] O autor não consegue abster-se de citar a seguinte comunicação, que recebeu de um senhor cujos trabalhos de investigação psicológica são bem conhecidos do público: «Iremos, provavelmente, constatar que, na tentativa de libertarmos a consciência dos cidadãos mais esclarecidos, daremos livre curso à escolha dos mais ignorantes e, simultaneamente, que a escolha destes últimos será constantemente melhorada e contrabalançada, não pela vontade, mas pelo esclarecimento das classes que estão acima deles. Newton, ao demonstrar as leis da atracção pelo Sol dos planetas mais visíveis e mensuráveis, definiu também, por inferência, as relações dos mais distantes; do mesmo modo, se conseguirmos descobrir a relação que existe entre os poderes de escolha dos pensadores – que são os mais judiciosos – e a vontade e discernimento da comunidade no seu conjunto, poderemos inferir, pelo menos aproximadamente, a forma como as partes de um sistema nacional que estão mais afastadas do sol central do conhecimento e da consciência poderão ser subordinadas ao bem público.»

Para se evitarem quaisquer expressões que possam ser vagas ou indeterminadas, para tornar a proposta definida e precisa e permitir que a sua praticabilidade seja rápida e claramente examinada, o sistema foi incorporado numa suposta lei eleitoral, cujas cláusulas estão distribuídas por vários capítulos, de acordo com as áreas respectivas dos assuntos a que dizem respeito, e que contêm explicações do princípio, da finalidade e do modo de funcionamento de cada cláusula. Incluiu-se igualmente um índice em que se apresenta toda a lei e se indicam as páginas em que poderão ser encontradas as várias cláusulas.

Se os meios que aqui são propostos, ou outros que sejam melhores e mais sensatos, permitirem criar um sistema eleitoral que, na constituição de um órgão representativo, consiga pôr em acção todo o pensamento e intelecto da nação, ter-se-á criado um novo tema de investigação e estudo, abrangendo um campo cujos limites desconhecemos. A partir desse momento, todas as tentativas de envolver a sociedade em conflitos políticos em torno de princípios abstractos seriam vãs e os estadistas procurariam edificar a sua reputação sobre bases mais sólidas e duradouras do que as vitórias partidárias. A representação de todas as inteligências, assente sobre um direito de voto sensatamente regulamentado, *não pode* ser perigosa; encerraria em si amplitude, simetria, coesão e durabilidade – todos os elementos da força e da segurança – e, além disso, teria capacidade e tendência para melhorar a sociedade, sem quaisquer limitações que não fossem as das faculdades humanas.

II. DA DEMOCRACIA VERDADEIRA E FALSA: REPRESENTAÇÃO DE TODOS OU SOMENTE DA MAIORIA*

John Stuart Mill

Vimos que os perigos inerentes à democracia representativa eram de duas espécies: perigo do grau inferior de inteligência no grupo representativo e na opinião pública que o fiscaliza e perigo de legislação de classe por parte da maioria, se esta for composta, toda ela, pela mesma classe. Em seguida teremos de examinar até que ponto será possível organizar a democracia de maneira a afastar esses dois grandes males – sem interferir consideravelmente nos benefícios característicos do governo democrático – ou, pelo menos, a reduzi-los no grau mais elevado possível por meio de dispositivos humanos.

A maneira comum de o conseguir consiste em limitar o carácter democrático da representação mediante um sufrágio mais ou menos restrito. Há, porém, uma consideração prévia que, se for tida devidamente em conta, modifica significativamente as circunstâncias que se supõe tornarem necessária semelhante restrição. É impossível despir de certos males uma democracia completamente igual numa nação em que uma classe única compõe a maioria numérica, mas esses males ficam grandemente agravados se a democracia existente, de facto, não é igual, mas sistematicamente desigual a favor da classe dominante. Geralmente confundem-se sob o nome de democracia duas ideias muito diferentes. A ideia pura de democracia, conforme a sua definição, é o governo do povo pelo povo, igualmente representado. A democracia, conforme comummente concebida e até aqui praticada, é o governo de todo o povo por simples maioria do povo, exclusivamente representada. A primeira é sinónimo da igualdade de todos os cidadãos; a última, que com ela estranhamente se confunde, é governo de privilégio a favor de uma maioria numérica, que é praticamente a única a possuir voz no Estado. Tal é a consequência inevitável da maneira por que actualmente se recolhem os votos, com inteira privação do direito das minorias.

---

* *The Representative Government,* 1861.

Neste ponto a confusão das ideias é grande, mas esclarece-se tão facilmente que se suporia suficiente a mais leve indicação para trazer a questão à sua verdadeira compreensão perante qualquer espírito de inteligência média. Assim seria se não fosse a força do hábito, devido ao qual a ideia mais simples, se não familiar, experimenta tão grande dificuldade em penetrar no espírito como qualquer outra mais complicada. É ideia corrente que a minoria deve ceder à maioria, o menor número ao maior; assim, os homens pensam que deixa de haver necessidade de aplicarem a sua inteligência e não lhes ocorre a existência de qualquer meio intermediário que permita ao menor número tornar-se igualmente poderoso, eclipsando inteiramente o maior número. Num grupo representativo que de facto delibere a minoria tem, fatalmente, de se ver dominada; em qualquer democracia igual (desde que as opiniões dos eleitores, quando nelas insistem, determinem as do corpo representativo) a maioria do povo, por meio dos seus representantes, excede em votos a minoria e os seus representantes, prevalecendo sobre eles. Daqui seguir-se-á, porém, que a minoria não deve ter qualquer representante? Porque a maioria deve prevalecer sobre a minoria, deve aquela ter todos os votos e a minoria nenhum? Será necessário que nem mesmo se ouça a minoria? Somente o hábito e a associação tradicional podem reconciliar qualquer indivíduo razoável com a injustiça desnecessária. Em qualquer democracia realmente igual todo ou qualquer sector deve estar representado, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Uma maioria de eleitores deve ter sempre uma maioria de representantes; uma minoria de eleitores deve ter sempre uma minoria de representantes. Individualmente, cada um deve estar tão representado como a maioria. Se tal não se verificar, não haverá governo igual, mas governo de desigualdade e privilégio; uma parte do povo mandará na outra; retirar-se-á a uma camada da sociedade a parte justa e igual de influência na representação, contrariando qualquer governo justo, mas, acima de tudo, contrariando o princípio da democracia, que reconhece a igualdade como seu fundamento próprio e raiz.

A injustiça e a violação do princípio não são menos flagrantes por serem uma minoria os que as sofrem, porquanto não há sufrágio igual quando qualquer indivíduo isolado não vale tanto como qualquer outro indivíduo isolado da comunidade. Mas não é só a minoria que sofre. A democracia, assim constituída, nem mesmo alcança o próprio objectivo ostensivo, o de conceder os poderes de governar em todos os casos a uma maioria numérica. Faz algo muito diverso: atribui-lhe a maioria da maioria, que pode ser, e muitas vezes é, exclusivamente a minoria do total. São efectivamente postos à prova todos os princípios por meio de casos extremos. Suponhamos que num país governado mediante sufrágio igual e universal se verifica uma eleição contestada em cada distrito, sendo cada eleição decidida por uma pequena maioria. O parlamento que se constituir por essa forma representará pouco mais de uma simples maioria do povo. Esse parlamento passa a legislar e adopta medidas importantes por simples maioria no seu seio. Que garantia

haverá de que essas medidas estão de acordo com os desejos da maioria do povo?

Quase metade dos eleitores, derrotados nas eleições, nenhuma influência têm na decisão; talvez o total destes ou a maioria, provavelmente, sejam contrários a essas medidas e tenham votado contra aqueles que as promoveram. Dos eleitores restantes, quase metade escolheu representantes que, por hipótese, votaram contra as medidas. É possível, portanto, e não de todo improvável, que a opinião que vem a prevalecer agrade somente a uma minoria da nação, embora maioria da parte que as instituições do país erigiram em classe governante. Se democracia quer dizer ascendência certa da maioria, não há meio de a assegurar senão permitindo que cada indivíduo seja tido igualmente em conta no total. Qualquer minoria que fique de lado, propositadamente ou pelo funcionamento do mecanismo, entregará o poder nas mãos, não da maioria. mas da minoria, no outro prato da balança.

A única resposta que talvez possa ser dada a esta argumentação é a de que, como opiniões diferentes predominam em localidades diferentes, a opinião que está em minoria nalguns lugares terá maioria noutros e, em conjunto, todas as opiniões existentes nos distritos eleitorais obterão a parte adequada de votos na representação. E essa é a verdade no estado actual do eleitorado; se assim não fosse, em breve se tornaria evidente a discordância da câmara com a opinião geral do país. Todavia, não continuaria a ser verdade se o eleitorado aumentasse muito; ainda menos, se se estendesse à população inteira, visto que, neste caso, a maioria em cada localidade seria composta por trabalhadores manuais; quando houvesse qualquer questão em que essas classes estivessem em litígio com o resto da comunidade, nenhuma outra classe conseguiria obter representação em parte alguma. Então não constituiria motivo de queixa que uma parte muito numerosa do eleitorado, desejosa e ansiosa por estar representada, não contasse com qualquer membro no parlamento em quem tivesse votado? Seria justo que o eleitorado de Marylebone fosse obrigado a estar representado por duas pessoas indicadas pelos conselhos paroquiais, o eleitorado de Finsbury ou Lambeth (como, em geral, se crê) por publicanos? Os eleitorados a que pertencem, na maior parte, as pessoas de educação superior e possuidoras do espírito público do país, os das grandes cidades, ou não estão representados, ou estão mal representados. Os eleitores que não pertencem ao partido político da maioria local não estão representados. Dos que pertencem, uma grande proporção não goza de representação, sendo obrigada a aceitar o candidato que tem o maior número de adeptos no partido político, embora as opiniões dele difiram das que professam pessoalmente em vários pontos. Esta situação seria ainda pior, em certos aspectos, do que se não fosse permitido de modo algum à minoria votar, porque então, pelo menos, a maioria poderá ter um membro que represente o seu melhor espírito, pelo temor de abrir uma brecha nos opositores, levando todos a votarem ou na primeira pessoa que se apresente com as ideias do partido ou na que os líderes recomendem; estes, se podemos fazer-lhes a cortesia de su-

pormos, o que raramente merecem, que a escolha por eles feita não está prejudicada por interesses pessoais, vêem-se na obrigação, para terem a certeza de que concentram toda a força de que dispõem, de apresentarem um candidato a que nenhum membro do partido levante objecções – isto é, um indivíduo sem qualquer peculiaridade própria ou qualquer opinião conhecida, excepto a senha do partido. Tal verifica-se principalmente nos Estados Unidos, onde o partido mais forte nunca ousa apresentar nas eleições presidenciais os homens mais fortes, porque qualquer deles, pelo simples facto de ter estado muito tempo exposto ao público, faz surgir objecções num ou noutro sector do partido, não sendo, portanto, carta segura para arregimentar tantos votos como aquele de quem nunca se ouviu falar até ser apresentado como candidato. Assim, o homem escolhido mesmo pelo partido mais forte representa talvez os desejos reais somente da estreita margem pela qual esse partido excede o outro. Qualquer sector cujo apoio seja necessário ao êxito pode vetar o candidato. Qualquer sector que se apegue mais obstinadamente ao próprio candidato do que ao resto pode forçar todos os outros a adoptarem-no; tal pertinácia superior encontra-se, infelizmente, mais entre os que defendem interesses próprios, e não os do público. É, portanto, muito provável que a escolha da maioria venha a ser determinada pela porção mais tímida do grupo, a de espírito mais acanhado e eivada de preconceitos, ou que se agarre mais tenazmente ao interesse exclusivo de classe, caso em que os direitos eleitorais da minoria, conquanto inúteis para os fins para os quais se vota, servem tão-só para compelir a aceitar o candidato da parte mais fraca ou pior.

Não surpreenderá que, embora reconhecendo tais males, muitas pessoas os considerem o preço que é necessário pagar por um governo livre: até há pouco era esta a opinião de todos os amigos da liberdade. Todavia, o hábito de os postergar como irremediáveis tornou-se tão inveterado que muitas pessoas parecem ter perdido a aptidão de os encararem como algo que gostariam de remediar se lhes fosse possível. Do desespero da cura até chegar à moléstia vai muitas vezes somente um passo; daí resulta aversão ao oferecimento do remédio, como se quem o propõe procurasse provocar um malefício, ao invés de oferecer alívio. As pessoas acostumam-se tanto aos males que sentem como se fosse irracional, se não erróneo, queixarem-se deles. Entretanto, evitáveis ou não, deve ser um amante bronco da liberdade aquele em cujo espírito não pesam, que não se alegre com a descoberta de que é possível afastá-los. Ora não há dúvida de que a supressão virtual da minoria não é consequência natural ou necessária da liberdade; longe de não ter qualquer ligação com a democracia, opõe-se diametralmente ao primeiro princípio desta – a representação em proporção numérica. Faz parte essencial da democracia a representação adequada das minorias. Sem ela não é possível democracia real, mas tão-só falsa sombra.

Os que sentiram e viram com alguma intensidade a força destas considerações propuseram diversos expedientes para mitigar o mal, em maior ou menor

grau. Lord John Russel, num dos seus projectos de reforma, introduziu uma cláusula que determinava que certos distritos elegessem três membros, mas só fosse permitido a cada eleitor votar em dois, mas Disraeli, em discussões recentes, lembrou a medida para a reprovar, sendo, evidentemente, da opinião de que convém a um estadista conservador considerar somente os meios e repudiar desdenhosamente qualquer sentimento de camaradagem relativamente a quem, mesmo que por uma só vez, fosse seduzido a pensar nos fins[1]. Outros propuseram que cada eleitor votasse somente num candidato. Mediante qualquer destes planos, uma minoria que igualasse ou excedesse um terço do eleitorado local poderia eleger um de entre três membros para o parlamento, desde que não tentasse mais do que isso. Seria possível conseguir o mesmo resultado por uma maneira ainda melhor se, conforme propôs em hábil panfleto James Garth Marshall, o eleitor retivesse os três votos e ficasse com a liberdade de os conceder ao mesmo candidato. Tais planos, embora infinitamente melhores do que nenhum, nada mais são do que paliativos que preenchem muito imperfeitamente o objectivo visado, visto que deixariam de ficar representadas todas as minorias locais de menos de um terço e todas as minorias, embora numerosas, compostas por diversos eleitorados. Seria muito lamentável, contudo, que se não levasse a termo qualquer destes planos, porquanto qualquer deles teria reconhecido o princípio justo e preparado o caminho para a sua aplicação mais completa. Mas apenas se obterá uma igualdade real de representação quando um grupo de eleitores que some o número médio de eleitores de um distrito, residentes em qualquer ponto do país, tiver o poder de se combinar para eleger um representante. Este grau de perfeição em representação parecia impraticável até que um homem de grande valor, igualmente capaz de ampla visão geral e de planeamento de pormenores práticos – Thomas Hare –, demonstrou a sua possibilidade, traçando um plano para o levar à prática, constante de um projecto de lei do parlamento – esquema que possui o mérito quase incomparável de realizar um grande princípio de governo de maneira a

[1] O erro de Disraeli (do qual Sir John Pakington, o que muito o honra, aproveitou logo depois a ocasião para se separar) constitui um exemplo expressivo, entre muitos, de quão pouco os líderes conservadores entendiam os princípios do partido. Sem termos a presunção de exigirmos, por parte dos partidos políticos, virtude e discernimento de tal monta que compreendessem e soubessem quando aplicar os princípios dos seus opositores, poderíamos, contudo, dizer que redundaria em grande aperfeiçoamento se cada partido entendesse e actuasse de acordo com os princípios. Bom seria para a Inglaterra que os conservadores votassem coerentemente por tudo quanto é conservador e os liberais por tudo quanto fosse liberal. Não teríamos então de esperar muito tempo pelo que é, como as grandes medidas actuais e muitas outras, eminentemente tanto liberal como conservador. Os conservadores, pela lei da própria existência, o partido mais estúpido, têm de responder pela maior parte dos pecados desta natureza; não deixa de ser melancólico afirmar-se que, se fosse proposta qualquer medida verdadeiramente e amplamente conservadora e de longo alcance sobre qualquer assunto, mesmo que os liberais estivessem dispostos a votar a seu favor, a grande massa do partido conservador atirar-se-ia cegamente a impedir a sua aprovação.

aproximar-se da perfeição ideal quanto ao objectivo especial em foco, conquanto preencha acidentalmente diversos outros objectivos de importância não menor.

De acordo com esse plano, a unidade da representação – a quota de eleitores que teria o direito de escolher um membro – seria fixada pelo processo comum das médias, dividindo-se o número de votantes pelo número de cadeiras da câmara, e cada candidato que obtivesse essa quota seria eleito, por maior que fosse o número de eleitores locais que congregasse. A votação seria feita, como agora, localmente, mas qualquer eleitor teria a liberdade de votar em qualquer candidato em qualquer parte do país em que se apresentasse. Os eleitores, portanto, que não desejassem ser representados por qualquer dos candidatos locais contribuiriam com o respectivo voto para elegerem a pessoa que preferissem de entre todas as que se tivessem apresentado ao eleitorado. Assim, tornar-se-iam reais, os direitos eleitorais da minoria, de outro modo virtualmente privada de os exercer. Reveste-se, porém, de importância que não só aqueles que se recusem a votar em qualquer dos candidatos locais, como também aqueles que votem em algum deles e sejam derrotados, fiquem em condições de encontrarem noutra parte a representação que não conseguiram obter no próprio distrito. Permite-se, portanto, que o eleitor faça constar da lista outros nomes, além daquele que lhe merece a maior preferência. Contar-se-ia o seu voto somente para um candidato, mas, se o candidato da sua primeira escolha não fosse eleito, por não ter obtido quota, o segundo talvez fosse mais feliz. Poder-se-ia alargar a lista a um número maior, na ordem de preferência, de modo que, se os nomes que estivessem no topo da lista, ou não completassem a quota, ou a completassem sem o seu voto, este ainda pudesse ser utilizado para favorecer alguém. Para completar o número de membros do parlamento, bem como com a finalidade de impedir que candidatos muito populares acumulassem quase todos os sufrágios, seria necessário, fosse qual fosse o número de votos obtidos por um candidato, que não se contassem para a sua eleição mais votos do que a quota, beneficiando os restantes votos que lhe fossem dados o candidato seguinte na respectiva lista que precisasse deles para completar a quota. Propõem-se vários processos para determinar quais os votos que um candidato deve utilizar para a sua eleição e quais os que ficam livres para outros, o que não discutiremos aqui. Sem dúvida, conservaria os votos de todos aqueles que de outro modo não conseguiriam representação e, quanto aos restantes, não deveria objectar-se que fossem distribuídos por sorteio, na ausência de melhor processo. As listas seriam levadas a uma repartição central, onde se contariam os votos, se verificaria o número de votos dados ao primeiro, segundo, terceiro ou outros candidatos, concedendo-se a quota a todos os que a completassem até ficar constituída a câmara, preferindo-se os primeiros votos aos segundos, os segundos aos terceiros, e assim sucessivamente. As listas e todos os elementos do cálculo seriam colocados em depósitos públicos, acessíveis a

todos os interessados; e, se alguém que tivesse conseguido a quota não fosse proclamado eleito, ser-lhe-ia fácil prová-lo.

São estas as principais disposições do esquema. Para um conhecimento mais minucioso deste mecanismo, bastante simples, aconselho o *Treatise on the Election of Representatives*, de Hare (pequeno volume publicado em 1859)[2], e um panfleto de Henry Fawcett (actualmente professor de Economia Política da Universidade de Cambridge), publicado em 1860, e intitulado *Mr. Hare's Reform Bill simplified and explained.* Este último constitui uma exposição muito clara e concisa do plano, reduzido aos elementos mais simples, pela omissão de algumas das disposições originais de Hare, que, embora benéficas, se julgou subtrairiam mais simplicidade ao plano do que juntariam algo à sua utilidade prática. Quanto mais estudadas forem estas obras, arrisco-me a prevê-lo, tanto mais forte será a impressão da perfeita exequibilidade do plano e das suas vantagens transcendentes. Estas são tais e tão numerosas que, estou convencido, colocam o plano de Hare entre os maiores aperfeiçoamentos até hoje introduzidos na teoria e na prática de governo.

Em primeiro lugar, assegura a representação, em proporção numérica, de qualquer divisão do corpo eleitoral – não só de dois grandes partidos, possivelmente com algumas minorias importantes em lugares específicos, mas de qualquer minoria no conjunto da nação que consista num número suficientemente grande para ter direito a um representante, em termos igualmente justos. Em segundo lugar, nenhum eleitor seria, como sucede actualmente, representado nominalmente por alguém que não houvesse escolhido. Cada membro da câmara seria o representante de um eleitorado unânime. Representaria 1000, 2000, 5000 ou 10 000 eleitores, de acordo com a respectiva quota, cada um dos quais não só teria votado nele, como o teria escolhido no país inteiro, e não através de um mero sortimento de duas ou três laranjas, provavelmente podres, que lhe fossem oferecidas no mercado local. Sob esta relação, o vínculo entre o eleitor e o representante adquiriria uma força e um valor de que não temos actualmente qualquer experiência. Cada um dos eleitores identificar-se-ia pessoalmente com o seu representante e o representante com os seus eleitores. Cada eleitor que tivesse votado nele tê-lo-ia feito porque de entre todos os candidatos ao parlamento conhecidos de um certo número de eleitores era o que melhor exprimia as suas opiniões ou porque era aquele cujas aptidões e carácter o eleitor mais respeitava e no qual mais confiava. Representaria pessoas, não simplesmente os tijolos e a argamassa da cidade – os próprios eleitores, não simplesmente alguns conselheiros ou notabilidades paroquiais. Conservar-se-ia, contudo, tudo o que fosse digno de conservação ou representação das localidades. Embora o parlamento da nação devesse ocupar-se o menos possível de assuntos puramente locais, quando tivesse de tratar deles deveria nomear especialmente determinados

[2] Em 2.ª edição, publicada recentemente, Hare introduziu importantes melhoramentos em algumas disposições.

membros para se encarregarem dos interesses de cada localidade importante; estes seriam fáceis de encontrar. Em cada localidade que completasse a quota no seu seio, a maioria, de preferência, seria, em geral, representada por um dos seus elementos, por uma pessoa que conhecesse a localidade e nela residisse, se fosse possível encontrar tal pessoa entre os candidatos que preenchesse as condições para a representar. Seriam principalmente as minorias que, incapazes de elegerem um membro local, procurariam algures um candidato capaz de conseguir votos além daqueles de que dispusessem.

Dos vários modos por que é possível constituí-la, a representação nacional proporciona a melhor garantia para as aptidões intelectuais desejáveis nos representantes. Actualmente, como toda a gente admite, está a tornar-se cada vez mais difícil a quem só possua talento e carácter conseguir entrar na Câmara dos Comuns. Os únicos indivíduos que conseguem ser eleitos são os que possuem influência local, os que abrem caminho por meio de despesas exageradas ou os que, a convite de três ou quatro negociantes ou advogados, são admitidos num dos dois grandes partidos a partir dos clubes de Londres como homens com cujos votos o partido pode contar em todas as circunstâncias. Pelo sistema de Hare, os que não gostassem dos candidatos locais, ou não conseguissem eleger o candidato local da sua preferência, teriam a faculdade de preencher a lista com uma escolha de todas as pessoas de reputação nacional constantes da lista de candidatos com cujos princípios políticos simpatizassem. Qualquer pessoa, portanto, que se tivesse distinguido, embora sem dispor de influência local e sem se ter comprometido com qualquer partido político, teria uma oportunidade equitativa de completar a quota; com este estímulo poder-se-ia esperar que se oferecessem em número de que actualmente não é possível fazer uma ideia. Centenas de homens capazes, de opinião independente, que não teriam a mínima possibilidade de serem escolhidos pela minoria de um eleitorado, conhecidos pelos seus escritos ou pelos esforços em qualquer campo de interesse público e louvados em quase todos os distritos do reino, se fosse possível contar todos os votos que lhes seriam dados em todas as localidades, conseguiriam completar a quota. Não há outra maneira de o parlamento ter a certeza de reunir a própria elite do país.

E não seria somente por meio dos votos das minorias que este sistema de eleição elevaria o padrão intelectual da Câmara dos Comuns. As maiorias ver-se-iam forçadas a procurar membros de muito mais elevada categoria. Quando os indivíduos que compõem a maioria se não vissem reduzidos à «escolha de Hobson» – votar na pessoa apresentada pelos líderes locais ou não votar quando o candidato da maioria tivesse de fazer frente à concorrência não só do candidato da minoria, mas de todos os homens de reputação firmada no país que estivessem dispostos a servir –, seria impossível impingir por mais tempo aos eleitores a primeira pessoa que se apresentasse com os lemas políticos do partido na boca e 3000 ou 4000 libras no bolso. A maioria insistiria em ter um candidato digno de ser escolhido, ou os votos iriam para outro, e a minoria prevaleceria. Chegaria ao fim a escravidão da maioria à sua parte menos

respeitável; os melhores e os mais capazes da nobreza local surgiriam à frente da preferência; se possível, os mais conhecidos fora da própria localidade, e a própria força local teria a oportunidade de se reforçar com os votos desgarrados de outros lados. Os distritos eleitorais competiriam pelos melhores candidatos e rivalizariam uns com os outros para escolherem de entre os homens de conhecimentos e de relações locais aqueles que mais se distinguissem sob qualquer outro aspecto.

A tendência natural do governo representativo, como da civilização moderna, inclina-se para a mediocridade colectiva; aumentam esta tendência todas as reduções e extensões de privilégios, que têm como efeito colocar o poder principal nas mãos de classes cada vez mais abaixo do elevado nível de instrução na comunidade. Todavia, embora seja sempre excedido o número de intelectos e caracteres superiores, é muito diferente ouvi-los ou não. Na falsa democracia que dá a representação somente às maiorias locais, em vez de a dar a todos, a voz da minoria instruída poderá deixar de ter qualquer elemento no corpo representativo. É facto admitido que na democracia americana, estruturada segundo esse padrão defeituoso, os membros altamente cultos da comunidade, com excepção dos que se prestam a sacrificar as próprias opiniões e a maneira de julgar para se tornarem os porta-vozes, raramente se candidatam ao Congresso ou às assembleias estaduais, tão reduzida é a possibilidade de serem eleitos. Se um plano como o de Hare tivesse, por sorte, sido sugerido aos fundadores esclarecidos e patrióticos da República americana, as assembleias federal e estaduais teriam contado muitos desses homens distintos e ter-se-ia poupado à democracia a maior reprovação e um dos males maiores. Contra este mal, o sistema de representação pessoal, proposto por Hare, apresenta-se quase como específico. A minoria de pessoas esclarecidas, espalhada pelos eleitorados locais, unir-se-ia para eleger um número proporcional dos homens mais hábeis do país. Seria fortemente incentivada a escolher tais homens, visto que de nenhum outro modo poderia fazer valer a própria força numérica. Os representantes da maioria, além de melhorarem em qualidade pela aplicação do sistema, não mais teriam todo o campo para si. Sem dúvida, excederiam os outros em número, do mesmo modo que uma classe de eleitores excede a outra no país; poderiam ter sempre maior votação, mas votariam e falariam em público e sujeitar-se-iam à crítica. Quando surgisse qualquer diferença, teriam de fazer frente aos argumentos dos poucos instruídos com razões, pelo menos na aparência, igualmente convincentes e não poderiam, como agora acontece, simplesmente supor que lhes seria dada sempre razão. Como, em geral, seriam sinceros (pelo menos isso é possível esperar de uma representação nacional razoavelmente escolhida), a sua mente elevar-se-ia insensivelmente pela influência das mentes com as quais entrassem em contacto ou mesmo em conflito. Os campeões das doutrinas impopulares não apresentariam argumentos apenas em livros e revistas, só lidos pelos partidários; as fileiras opostas encontrar-se-iam cara a cara e braço a braço, podendo fazer-se uma comparação equitativa da força intelectual de

cada um na presença do país. Descobrir-se-ia então se a opinião prevalecente pela contagem de votos também prevaleceria se os votos fossem pesados. A multidão revela frequentemente verdadeiro instinto para distinguir um homem competente quando este dispõe de meios para exibir a própria capacidade num campo imparcial. Se um destes homens não consegue, pelo menos em parte, que lhe reconheçam valor, tal deve-se às instituições ou aos costumes que o mantêm na sombra. Nas democracias antigas não havia meios para conservar na sombra um homem capaz: abria-se-lhe a *bema;* não tinha necessidade do consentimento de ninguém para se tornar conselheiro público. Tal não acontece com o governo representativo; os melhores amigos da democracia representativa dificilmente podem alimentar a menor suspeita de que os Temístocles e os Demóstenes cujos conselhos teriam salvado a nação não fossem capazes de durante a vida conseguirem um lugar. Mas, se é possível assegurar a presença na assembleia legislativa de algumas das mentes de escol do país, embora as restantes sejam simplesmente mentes médias, podemos ter a certeza de que a influência daquelas se fará sentir decisivamente nas deliberações gerais, mesmo que saibamos serem, em muitos aspectos, opostas à inclinação da opinião e do sentimento populares. Sinto-me incapaz de imaginar qualquer maneira de tornar possível assegurar a presença de tais pessoas, como Hare propõe.

Esta parte da assembleia seria também o órgão apropriado para uma grande função social, para a qual não existe qualquer sistema nas democracias actuais, mas que não pode deixar de ser preenchido permanentemente em qualquer governo sem condenar à degenerescência infalível e à decadência. Podemos chamar-lhe a função de antagonismo. Em qualquer governo existe um determinado poder mais forte do que o vulgar, que tende perpetuamente a tornar-se único. Em parte por intenção, e em parte inconscientemente, está sempre a procurar dobrar tudo a si, não ficando satisfeito enquanto deparar com algo pela frente que lhe resista permanentemente, qualquer influência em desacordo com o espírito que o anima. Entretanto, se consegue suprimir todas as influências rivais, tudo modelando segundo o próprio estalão, pode dizer-se que cessou o aperfeiçoamento nesse país e começou o declínio. O progresso dos homens resulta de muitos factores e nenhum poder até hoje constituído os compreendeu integralmente; até mesmo os poderes mais benéficos somente contêm em si alguns dos requisitos do bem, devendo o restante, para o progresso poder continuar, nascer de qualquer outra fonte. Nenhuma comunidade em qualquer ocasião progrediu muito tempo sem a existência de um conflito entre o poder mais forte da comunidade e outro que lhe fosse rival: entre as autoridades espirituais e temporais; entre o rei e o povo; entre os ortodoxos e os reformadores religiosos. Quando a vitória para qualquer dos lados foi tão completa que pôs termo à luta, não havendo lugar para qualquer outro conflito, seguiu-se, primeiramente, a estagnação e, depois, a decadência.

A ascendência da maioria numérica é menos injusta e, em conjunto, menos perniciosa do que muitas outras, mas vem acompanhada da mesma espécie de perigos, e até mesmo com maior certeza, porque, quando o governo está nas mãos de um ou de poucos, os muitos existem sempre como poder rival, que podem não ser suficientemente fortes para controlarem o outro, mas cuja opinião e sentimento se constituem em apoio moral e mesmo social de todos os que, por convicção ou por interesses contrariados, se opõem a qualquer das tendências da autoridade reinante. Mas, quando a democracia é suprema, não há um ou poucos bastante fortes para servirem de apoio a opiniões discordantes e interesses ameaçados ou prejudicados. Parece que a grande dificuldade do governo democrático tem sido até hoje a maneira de fornecer, na sociedade democrática, aquilo que as circunstâncias até agora concederam em todas as sociedades que se mantêm à frente das outras – apoio social, *ponto de apoio* para a resistência individual contra as tendências do poder; protecção, ponto de arregimentação, de opiniões e interesses que a opinião pública ascendente encara com desfavor. Por falta de semelhante ponto de apoio, as sociedades mais antigas e, pelo menos, algumas modernas ou caem na dissolução ou estagnam (do que resulta uma deterioração lenta) pela acção do predomínio exclusivo por uma única parte das condições de bem-estar social e mental.

Ora o sistema de representação pessoal está em condições de suprir esta grande necessidade da maneira mais perfeita admissível pelas condições da sociedade moderna. A única fonte a que é possível recorrer para correctivo complementar ou suplementar contra os instintos da maioria democrática é a minoria esclarecida, mas, devido à maneira ordinária de a democracia se constituir, esta minoria não dispõe de órgão; o sistema de Hare, porém, fornece-o. Os representantes eleitos para o parlamento pelo conjunto das minorias proporcionariam esse órgão na sua maior perfeição. Uma organização distinta das classes instruídas, mesmo quando praticável, seria odiosa e só poderia deixar de se tornar ofensiva se ficasse totalmente privada de influência. Contudo, se a elite dessas classes fizesse parte do parlamento, no uso do mesmo título que qualquer outro membro – representando o mesmo número de cidadãos, a mesma fracção numérica da vontade nacional –, a sua presença não provocaria ressentimento em pessoa alguma, enquanto gozasse de maior vantagem, não só para fazer ouvir opiniões e conselhos a respeito de todos os assuntos importantes, como para tomar parte activa nos negócios públicos. As aptidões que revelasse, provavelmente, proporcionar-lhe-iam mais do que a parte numérica da administração real do governo; como os Atenienses não confiavam funções públicas de responsabilidade a Cléon ou a Hipérbolo (o emprego de Cléon em Pilo e em Anfípolis foi puramente excepcional), Nícias, Terâmenes e Alcibíades estavam constantemente empregados não só no país como no estrangeiro, embora se soubesse que simpatizavam mais com a oligarquia do que com a democracia. A minoria instruída pesaria somente pelo número na votação real, mas, como poder moral, pesaria muito mais, em virtude do conhecimento e da influência que adquiriria sobre os demais. Dificilmente seria possível conseguir, pelo emprego do engenho humano, qualquer arranjo que melhor se adaptasse à manu-

tenção da opinião pública nos limites da razão e da justiça, resguardando-a das várias influências degeneradoras que assaltam o lado fraco da democracia. Deste modo seria possível suprir a um povo democrático o que de outro modo quase seguramente viria a faltar-lhe – líderes de grau mais elevado de intelecto e de carácter do que ele próprio. A democracia moderna teria uma vez por outra um Péricles, bem como o grupo habitual de espíritos superiores de orientação.

Perante todo este rol de motivos a favor do lado afirmativo da questão, que se vê do lado negativo? Nada que resista a um exame quando nos é dado induzir alguém a submeter a um exame prático alguma novidade. Na realidade, aqueles que, se acaso existirem, visam, a pretexto de justiça igual, substituir tão-somente a ascendência da classe dos pobres pela dos ricos, sem dúvida, não se mostrarão favoráveis a um plano que as coloca no mesmo nível. Não creio, porém, que exista o menor desejo dessa natureza no seio das classes trabalhadoras do país, embora não responda pelo efeito que a oportunidade e os artifícios demagógicos possam doravante exercer. Nos Estados Unidos, onde impera há muito um despotismo colectivo, a maioria numérica mostrar-se-ia, provavelmente, tão pouco disposta a abrir mão dele como qualquer déspota pessoal ou a aristocracia. Penso, contudo, que a democracia inglesa ficaria por ora satisfeita com a protecção contra a legislação classista dos outros, sem exigir a faculdade de, por sua vez, a exercer.

Entre os que se mostram ostensivamente contrários ao plano de Hare, alguns são da opinião de que é possível pô-lo em execução; verifica-se, porém, que são geralmente pessoas que nem sequer ouviram falar dele ou o submeteram a um exame superficial e apressado. Outros são incapazes de se reconciliarem com a perda do denominado carácter local da representação. Não consideram que uma nação é composta por pessoas, mas por unidades artificiais, criadas pela geografia e pela estatística. O parlamento tem de representar cidades e condados, não seres humanos. Todavia, ninguém pensa em aniquilar cidades e países. Estes, presume-se, estão representados, como o estão as pessoas que os habitam. Os sentimentos locais não podem existir sem que alguém os sinta, nem interesses locais sem alguém que zele por eles. Se os seres humanos, cujos sentimentos e interesses são estes, dispõem da parte conveniente da representação, tais sentimentos e interesses serão representados em comum com todos os outros dessas mesmas pessoas. Mas não vejo por que razão os sentimentos e os interesses que organizam os homens segundo as localidades devam ser os únicos julgados dignos de representação, nem por que indivíduos que tenham outros sentimentos e interesses, a que emprestam mais valor do que aos geográficos, tenham de limitar-se a um princípio único de idoneidade política. A ideia de que o Yorkshire e o Middlesex têm direitos distintos dos seus habitantes, ou que Liverpool e Exeter devem ser objecto apropriado dos cuidados do legislador, em contraposição à

população desses lugares, revela-se um curioso exemplo da ilusão produzida pelas palavras.

Contudo, em geral, os seus oponentes cortam a questão pela raiz, afirmando que o povo da Inglaterra nunca concordaria com tal sistema. Não tentarei dizer aquilo que o povo da Inglaterra é capaz de pensar dos que lhe condenam sumariamente a aptidão de entender e julgar e acham supérfluo ponderar se uma questão é justa ou injusta antes de afirmarem que com toda a certeza a rejeitará. Não penso que o povo inglês mereça ser estigmatizado sem julgamento como insuperavelmente imbuído de preconceitos contra algo que possa provar-se ser bom para ele próprio ou para terceiros. Também me parece que, quando determinados preconceitos persistem obstinadamente, a ninguém cabe tanto a culpa como àqueles que os proclamam como insuperáveis para se desculparem de não tomarem parte em qualquer esforço para os removerem. Qualquer preconceito será insuperável se os que o não partilham se lhe submeterem e o exaltarem, aceitando-o como lei da natureza. Creio, contudo, que neste caso não existe, em geral, entre os que ainda não ouviram falar da proposição, qualquer hostilidade contra ela, além da desconfiança natural e saudável que acompanha todas as inovações não suficientemente examinadas, de modo a esclarecer todos os motivos a favor ou contra a questão. O único obstáculo sério é a falta de familiarização; esta é, de facto, formidável, porque a imaginação se reconcilia mais com uma grande alteração de substância do que com uma mudança muito pequena de denominações e formas. Todavia, a falta de familiarização constitui uma desvantagem que, quando existe qualquer valor real na ideia, apenas exige tempo até ser afastada. E nestes tempos de discussão e interesse geralmente animado a favor do aperfeiçoamento o que anteriormente era trabalho de séculos exige hoje apenas o de alguns anos.

Desde a publicação da obra de Hare foram formuladas muitas críticas contrárias ao seu plano, as quais revelam, pelo menos, um exame cuidadoso e uma ponderação mais inteligente do que a que anteriormente lhe havia sido dispensada. É este o progresso natural da discussão das grandes inovações. De início tem de enfrentar argumentos a que somente um preconceito cego poderia atribuir qualquer valor. À medida que o preconceito enfraquece, os argumentos sobem de tom durante algum tempo, mas depois, quando o plano começa a ser compreendido, os seus inconvenientes inevitáveis e as circunstâncias que contra ele militam, produzindo também todos os benefícios que comporta, surgem juntamente com os méritos. Mas, de todas as objecções revestidas de qualquer aparência de razão que me caíram sob os olhos, não existe uma que não tenha sido prevista, ponderada e examinada pelos que apoiam o plano, verificando-se não ser verdadeira ou difícil superá-la.

Aparentemente, é fácil responder à objecção mais séria em poucas palavras: a suposta impossibilidade de prevenir a fraude, ou suspeita de fraude, nas operações dos serviços centrais. É dada como garantia a publicidade e completa

liberdade de inspeccionar os documentos depois da eleição, mas tal garantia, sustenta-se, seria ineficaz porque para verificar uma eleição seria necessário que o eleitor repassasse todo o trabalho executado pelo corpo de funcionários. Esta objecção seria de grande importância se houvesse necessidade de cada eleitor verificar individualmente a eleição. No entanto, como um simples eleitor apenas tem de verificar o uso que foi feito da própria lista, com essa finalidade, depois de um intervalo conveniente, todas as listas seriam devolvidas ao lugar donde tivessem saído. E o que ele não pudesse fazer fá-lo-iam por ele os candidatos rejeitados e os seus agentes. Entre estes, os que aguardassem a eleição isoladamente ou em grupo contariam com um organismo para a verificação de todo o processo eleitoral e, se detectassem qualquer erro importante, passariam os documentos a uma comissão dos Comuns, à qual incumbiria a revisão de todas as operações eleitorais da nação, com um décimo do dispêndio de tempo e dinheiro necessários ao exame de uma única eleição, segundo o sistema actualmente em vigor.

Se o plano fosse considerado viável, haveria duas maneiras de desvirtuar as respectivas vantagens, com consequências prejudiciais. Em primeiro lugar, diz-se, atribuiria um poder indevido a grupos e a panelinhas, a combinações sectárias, a associações para fins especiais, como a Liga da Lei do Maine, a Sociedade do Sufrágio ou da Libertação, ou a grupos unidos por interesses de classe ou a comunidades de formação religiosa. Em segundo lugar, objecta-se, o sistema prestar-se-ia a operar com fins partidários. Um órgão central de cada partido enviaria a todo o país as listas dos 658 candidatos a serem votados pelo total dos que os apoiassem nos distritos eleitorais. Os votos assim atribuídos excederiam em muito os que qualquer candidato independente pudesse obter. O sistema do *ticket,* afirmam, funcionaria, como na América, somente a favor dos grandes partidos organizados, cujos *tickets* seriam aceites cegamente e votados integralmente; só excepcionalmente poderia ser ultrapassado por grupos sectários ou por agrupamentos de indivíduos reunidos por qualquer interesse comum, de que falámos anteriormente.

A resposta a estas objecções parece conclusiva. Ninguém pretende que, seguindo o plano de Hare, ou qualquer outro, a organização deixe de ser vantajosa. Os elementos dispersos ficam sempre em desvantagem quando comparados com os grupos organizados. Como o plano de Hare não pode alterar a natureza das coisas, devemos esperar que todos os partidos ou secções, grandes ou pequenos, que possuam organização se sirvam do plano para reforçarem o mais possível a própria influência. Mas, sob o sistema existente, tais influências são tudo. Os elementos dispersos não são absolutamente nada. Os eleitores não vinculados às grandes divisões políticas, nem a qualquer pequena divisão sectária, não dispõem de meios para tornarem úteis os próprios votos. O plano de Hare fornece-lhes esses meios. Poderão usá-los mais ou menos habilmente. Conseguirão a sua quota de influência, ou muito menos do que isso. Seja, porém, o que for que adquiram, será um ganho claro. E, se pensarmos que cada pequeno

interesse ou combinação em prol de um pequeno interesse contribuirá para uma organização, por que havemos de supor que o grande interesse do intelecto e do carácter nacionais serão os únicos a ficar não organizados? Se tivesse de haver certificados de temperança ou certificados de escolas para maltrapilhos, e outros afins, não seria suficiente uma pessoa que possuísse espírito público num distrito para pôr um certificado de «mérito pessoal» a circular por toda a vizinhança? E algumas dessas pessoas, reunidas em Londres, não poderiam escolher os nomes mais distintos da lista de candidatos, sem terem em conta divisões técnicas de opinião, publicitando-os mediante uma despesa insignificante em todos os distritos? Será necessário recordar que a influência dos dois grandes partidos, com o actual modo de eleição, é ilimitada; no plano de Hare seria grande, mas dentro de certos limites. Nem eles, nem qualquer dos grupos menores, teriam condições para elegerem mais membros do que na proporção do número relativo dos seus partidários. O sistema de *ticket* na América funciona em condições opostas. Na América os eleitores votam no *ticket* partidário porque a eleição se decide por maioria simples, lançando-se fora o voto dado a quem não esteja certo de obter a maioria. Pelo sistema de Hare, no entanto, o voto dado a um indivíduo de valor reconhecido tem quase tanta probabilidade de conseguir o seu objectivo como o que seja dado a um candidato partidário. Seria, portanto, de esperar que cada liberal ou cada conservador que fosse algo mais do que liberal ou conservador – que tivesse preferências próprias, além das do partido – apagasse os nomes dos candidatos partidários mais obscuros e insignificantes e os substituísse pelos de homens que honram a nação. E a probabilidade de tal acontecer actuaria como um forte estímulo junto dos que elaboram as listas partidárias para que não se limitem a partidários comprometidos, mas incluíam entre eles, nos *tickets* respectivos, algumas das notabilidades nacionais que simpatizem mais com o seu lado do que com o lado contrário.

A dificuldade real, visto que não devemos ocultar a existência dessa dificuldade, consiste no facto de os eleitores independentes, os que desejam votar em pessoas de mérito não comprometidas, poderem inscrever os nomes de algumas pessoas nessas condições, mas preencherem o resto da lista com os de meros candidatos partidários, contribuindo, assim, para aumentarem o número de votos contra aqueles por quem gostariam de ser representados. Para tanto existiria um remédio simples, se fosse necessário, isto é, impor limites ao número de votos secundários ou contingentes. Não é provável que um eleitor tenha uma preferência independente, baseada no conhecimento, por 658 ou mesmo 100 candidatos. Haveria pouca objecção a que fossem limitados a 20, a 50 ou a qualquer outro número em que houvesse alguma probabilidade de ser exercida a própria escolha, de modo que votassem como indivíduos, não como membros de um partido. Mas até mesmo sem essa restrição seria possível que o mal encontrasse a cura logo que o sistema fosse bem compreendido. Frustrá-lo tornar-se-ia o objectivo supremo de todos os agrupamentos e panelinhas cuja influência tanto se reprova. Partiria destes, cada um por si uma

pequena minoria, a palavra de ordem: «Vote somente nos seus candidatos *especiais,* ou, pelo menos, ponha os nomes deles à frente, de modo a proporcionar-lhes uma oportunidade que lhes garanta a força numérica dos votos e a conseguirem a quota por meio dos primeiros votos ou sem que desçam muito na escala.» E os eleitores que não pertencessem a qualquer panelinha lucrariam com a lição.

Os grupos menores disporiam exactamente do volume de poder que deveriam possuir. A influência que pudessem exercer seria exactamente a que lhes fosse proporcionada pelo número de votos que obtivessem, nem mais uma partícula; deste modo, teriam motivos para apresentarem candidatos cujas recomendações lhes permitissem obter sufrágios de eleitores que não fizessem parte da seita ou da panelinha. É curioso observar como muda de direcção a atitude popular de argumentação na defesa dos sistemas existentes, conforme a natureza do ataque que sofrem. Não há muitos anos o argumento favorito para apoiar o sistema de representação então existente era o de que com ele eram contemplados todos os «interesses» ou «classes». Com certeza, todos os interesses ou classes de qualquer importância devem estar representados, isto é, devem possuir porta-vozes ou advogados no parlamento. Mas então argumentava-se que devia apoiar-se um sistema que desse aos interesses parciais não simplesmente advogados, mas o próprio tribunal. Observemos agora a mudança. O sistema de Hare torna impossível aos interesses parciais exercer qualquer predomínio sobre o tribunal, mas assegura-lhes advogados, e é criticado por isso. Como reúne os pontos bons da representação das classes e os pontos bons da representação numérica, é atacado simultaneamente por ambos os lados.

Mas não são objecções como estas que constituem a dificuldade real para a aceitação do sistema; é a ideia exagerada existente sobre a sua complexidade e a dúvida resultante sobre a possibilidade da sua realização. A única resposta completa a esta objecção consistiria em fazer uma experiência. Quando se tornarem mais conhecidos os merecimentos do plano, recebendo, por isso, um apoio mais amplo de pensadores imparciais, dever-se-á fazer um esforço no sentido de se conseguir introduzi-lo experimentalmente num campo limitado, como a eleição municipal de uma grande cidade. Perdeu-se uma oportunidade quando se resolveu dividir o West Riding do Yorkshire com a finalidade de lhe dar quatro membros, ao invés de se experimentar o novo princípio, deixando o eleitorado indiviso e permitindo que se elegesse um candidato que obtivesse, quer nos primeiros votos, quer nos votos secundários, a quarta parte do número total de votos. Tais experiências constituiriam verificações muito imperfeitas do valor do plano, mas serviriam de exemplo da maneira como funciona; permitiriam que o povo se convencesse de que não é impraticável, familiarizá-lo-iam com o seu mecanismo e forneceriam alguns materiais para se julgar se as dificuldades são reais ou somente imaginárias. O dia em que semelhante experiência parcial tiver a sanção do parlamento inaugurará, creio, uma nova era da reforma parlamentar, destinada a

proporcionar ao governo representativo a forma adequada ao período maduro e triunfante, depois de ter passado pela fase militante, a única que o mundo ate agora viu[3].

[3] No intervalo entre a última edição e a actual desta obra, ficámos a saber que a experiência aqui sugerida foi de facto realizada em escala maior do que a municipal ou a provincial, continuando-se a experiência por diversos anos. Na Constituição dinamarquesa (não a da Dinamarca propriamente, mas a do reino inteiro) foi proporcionada uma representação igual às minorias por um plano tão aproximadamente igual ao de Hare que veio juntar outro exemplo de como as ideias, destinadas a resolver dificuldades na situação geral do espírito humano ou da sociedade, se apresentam, sem qualquer comunicação, a vários espíritos superiores ao mesmo tempo. Robert Lyton referiu clara e inteiramente este aspecto da lei eleitoral dinamarquesa perante o público inglês num memorando proficiente que forma um dos valiosos relatórios dos secretários de legação, impresso por ordem da Câmara dos Comuns em 1864.

O plano de Hare, que agora também pode dizer-se de Andrae, evoluiu por essa forma do carácter de simples projecto para o de facto político consumado.

Embora até ao presente a Dinamarca seja o único país em que a representação *pessoal* se converteu em instituição, o progresso da ideia entre os pensadores tem sido muito rápido. Em quase todos os países em que se considera actualmente o sufrágio universal uma necessidade o plano abre rapidamente caminho entre os amigos da democracia, como consequência lógica do princípio a que obedece. Os pensadores políticos suíços puseram-se à frente. Os franceses seguiram-nos. Para não mencionar outros, num período muito recente, dois dos escritores políticos franceses mais influentes e autorizados, um pertencente à escola moderada liberal e o outro à escola democrática extremista, aderiram publicamente ao plano. Entre os que o apoiam na Alemanha conta-se um dos mais eminentes pensadores políticos desse país, que é também membro distinto do gabinete liberal do grão-duque de Baden. Este assunto, entre outros, partilha o importante despertar do pensamento na República americana, já fruto do grande conflito iminente da liberdade humana. Nas duas principais colónias inglesas do Pacífico o plano de Hare foi apresentado à consideração dos respectivos poderes legislativos e, embora ainda não adoptado, conta com forte apoio, enquanto a compreensão clara e completa dos seus princípios, revelada pela maioria dos *speakers* de política geral dos conservadores e dos radicais, mostra quão infundada é a opinião de que seja complicado de mais para se tornar geralmente compreendido e ser posto em prática. Nada mais é preciso para tornar não só o plano, como as suas vantagens, perfeitamente inteligíveis para todos, senão que chegue o tempo em que se pense valer a pena dar-se ao trabalho de lhe prestar realmente atenção.

III. CÍRCULOS OBRIGATÓRIOS E CÍRCULOS VOLUNTÁRIOS*

Walter Bagehot

A maior parte das pessoas admitirão serem estas as condições do governo parlamentar ao lerem-nas, mas pelo menos duas das principais ideias do público são incompatíveis com elas. É o caso do sistema para o qual tendem nitidamente os argumentos dos nossos demagogos e também do sistema para o qual se inclinam as predilecções de alguns dos nossos mais eminentes filósofos. Estes sistemas não só fariam o governo parlamentar funcionar mal, como o impediriam sequer de funcionar; não o tornariam mau, porque o tornariam impossível.

A primeira dessas ideias é a teoria ultrademocrática. Esta teoria exige que todos os homens com mais de 21 anos de idade (se não também todas as mulheres) tenham direito de voto igual na eleição do parlamento. Suponhamos que no ano passado havia 12 milhões de adultos do sexo masculino na Inglaterra. Segundo essa teoria, cada homem teria uma participação de 1/12 000 000 na eleição do parlamento; por disposição explícita da lei, os homens ricos e judiciosos não teriam mais votos do que os pobres e estúpidos nem haveria quaisquer maquinações ocultas para lhes conferir uma influência equivalente a mais votos. O mecanismo necessário para pôr em prática um plano deste tipo é muito simples. Em cada censo, o país seria dividido em 658 círculos eleitorais, cada um deles constituído por igual número de indivíduos do sexo masculino, e estes seriam os únicos círculos eleitorais e elegeriam todo o parlamento. Mas, se os requisitos prévios que acabámos de referir fossem necessários ao governo parlamentar, esse parlamento não funcionaria.

Um parlamento desta natureza não seria composto por homens moderados. Alguns dos círculos eleitorais situar-se-iam em zonas puramente agrícolas, onde o pároco e o principal proprietário rural teriam um poder quase ilimitado. Estariam em posição de compelir ou mandar votar toda uma população trabalhadora. Estes círculos elegeriam um autêntico governo de latifundiários. As

* *The British Constitution*, 1869. Tradução de Mariana Pardal Monteiro.

pequenas vilas, que actualmente enviam tantos deputados para o parlamento, perder-se-iam na massa rústica; os seus votos não enviariam para o parlamento deputados com características próprias. A parte agrícola da Inglaterra escolheria os seus representantes exclusivamente entre os magistrados de província. Por outro lado, um grande número de círculos eleitorais corresponderia a vilas, e estas enviariam para o parlamento pessoas que representavam as convicções ou dúvidas das suas classes mais baixas. Estes círculos dividir-se-iam, possivelmente, entre os verdadeiros representantes dos artesãos – não talvez os representantes dos melhores artesãos, que são uma classe selecta e intelectual, mas do trabalhador comum – e os pretensos deputados dessa classe, a que chamaria os deputados das *public houses*. Em todas as grandes cidades onde há propaganda eleitoral, essas *public houses* são antros de corrupção e maquinações. Existem registos bastante bons dessa corrupção e dessas maquinações, mas não vale a pena estar a descrevê-los aqui. Toda a gente saberá decerto de que tipo de coisas estou a falar e o tipo de deputados que essas pessoas elegem. O nosso novo parlamento seria, portanto, constituído por dois tipos de representantes da classe mais baixa das vilas e um tipo de representantes da classe agrícola mais baixa. Os verdadeiros representantes do país seriam homens de um tipo característico e os verdadeiros representantes da província seriam homens de outro tipo característico mas totalmente contrários: uns teriam os preconceitos dos artesãos das vilas e os outros os preconceitos dos magistrados de província. Cada classe falaria a sua própria língua, cada classe seria ininteligível para a outra, e a única classe que prosperaria seria a dos representantes imorais, escolhidos por meio de maquinações corruptas e que, provavelmente, obteriam bons proveitos do capital investido nessa corrupção. Se for verdade que um governo parlamentar só é possível quando a esmagadora maioria dos representantes são homens essencialmente moderados, sem quaisquer características acentuadas, livres de preconceitos de classe, este parlamento ultrademocrático não conseguiria manter esse governo, pois os seus membros caracterizar-se-iam por dois tipos de violência moral e um tipo de violência imoral.

Não equiparo de modo algum o sistema proposto por Thomas Hare ao sistema dos ultrademocratas. É difícil evitar sentirmos nele uma certa aura de romantismo. O mundo parece rejuvenescer quando advogados sérios de uma certa idade e filósofos amadurecidos propõem um sistema que tanto promete. São essas classes que normalmente esfriam o entusiasmo dos jovens, demonstrando-lhes que os seus planos admiráveis teriam de vencer obstáculos firmemente enraizados, que são repetições de outros planos que fracassaram há muito, e que temos de nos contentar com os resultados muito moderados de mecanismos já comprovados. Mas Hare e Mill sugerem como efeito do seu novo sistema resultados tão grandes e melhorias tão interessantes como aqueles que qualquer jovem entusiasta promete a si mesmo nos seus momentos mais optimistas.

Não atribuo qualquer peso à inviabilidade que se atribui ao sistema de Hare por ser um sistema novo. É evidente que só poderá ser posto em prática quando já não for novo para as pessoas. Felizmente, uma transformação como esta não pode ser súbita; um povo livre não pode ser confundido por novas instituições

que não compreende, porque só as aceitará quando as compreender. Mas, se é verdade que o sistema proposto por Hare conseguiria aquilo que os seus amigos afirmam, ou metade do que eles afirmam, valeria a pena trabalhar por alcançá-lo, mesmo que só viesse a ser adoptado em 1966. Deveríamos divulgar o princípio escrevendo acerca dele; e melhor do que escrever seria realizar pequenas experiências preliminares. Há tanto de enfadonho e detestável em todos os outros sistemas eleitorais que não tenho qualquer dificuldade em compreender a sensação de alívio – um alívio que também gostaria de sentir – com que os adeptos deste novo sistema põem de lado todos esses entraves e encaram o futuro quase ideal que irá surgir quando esse plano cativante for aceite.

O sistema de Hare não pode ser satisfatoriamente discutido sob a forma elaborada como ele o apresenta. O cidadão comum não conseguirá apreender rapidamente todos os pormenores que Hare incluiu nele com tanto carinho. A sua ânsia de provar o que se poderia fazer era tal que acabou por confundir a maior parte das pessoas quanto àquilo em que consistia o sistema em si. Já ouvi alguém dizer que «nem o próprio Hare conseguiria lembrar-se dele mais de dois dias seguidos». Mas a minha dificuldade em aceitá-lo é de natureza fundamental e nada tem a ver com pormenores.

Há duas formas de constituir círculos eleitorais. Em primeiro lugar, pode ser a lei a criá-los, tal como acontece em Inglaterra e em quase toda a parte: a lei pode estipular os requisitos da capacidade eleitoral no círculo X, determinando que aqueles que preenchem esses requisitos *serão* o círculo X. Poderemos chamar a estes círculos eleitorais os círculos obrigatórios, e todos os conhecem bem. Ou, em segundo lugar, a lei pode deixar que sejam os próprios eleitores a constituí-los. A lei pode determinar que têm direito de voto todos os adultos do sexo masculino de um país, ou os indivíduos do sexo masculino que sabem ler e escrever, ou aqueles que têm um rendimento de 50 libras por ano, ou as pessoas que obedeçam a quaisquer outros critérios, e em seguida deixar que esses eleitores se agrupem como quiserem. Suponhamos que havia 658 000 eleitores para eleger a Câmara dos Comuns; a legislatura poderá dizer: «Podem agrupar-se como quiserem. Num determinado dia cada conjunto de pessoas deve informar-nos dentro de que grupo tenciona votar; se todos os eleitores derem essa informação e todos pretenderem tirar o máximo partido do seu voto, cada grupo terá apenas 1000 votos. Mas a lei não exigirá isso – considerará os 658 grupos mais numerosos, quer tenham 2000, 1000, 900 ou 800 votos; considerará os grupos mais numerosos, qualquer que seja o seu número de eleitores, e serão esses os círculos eleitorais da nação.» Estes círculos eleitorais serão círculos voluntários, por assim dizer, e são o tipo mais simples de círculos voluntários. Hare propõe um tipo de círculo muito mais complexo; mas para demonstrar os méritos e deméritos do princípio do círculo voluntário será melhor analisá-lo na sua forma mais simples.

A atracção desse princípio é manifesta. No sistema de círculos obrigatórios, os votos das minorias são desperdiçados. Actualmente, na cidade de Londres há muitos conservadores, mas todos os deputados são *whigs;* isto significa que, por lei e por princípio, todos os conservadores de Londres estão mal represen-

tados: a cidade elegeu para o parlamento, não os deputados que desejaria ter, mas os deputados que *não* desejaria ter. Todavia, num sistema de círculos voluntários os conservadores de Londres, que são muito mais de 1000, poderiam juntar-se: poderiam constituir um círculo e eleger um deputado. Em muitos dos círculos eleitorais que existem actualmente a exclusão das minorias do direito de voto é irremediável e crónica. Eu próprio tenho um voto num condado rural há vinte anos e sou liberal, mas sempre foram eleitos dois conservadores e sempre o serão durante toda a minha vida. Tal como as coisas estão neste momento, o meu voto não serve de nada. Se, porém, pudesse juntar-me a outros 1000 liberais nesse condado e noutros condados conservadores, poderíamos eleger um deputado liberal.

Mais uma vez, este plano resolve todas as nossas dificuldades no que se refere à dimensão dos círculos eleitorais. Diz-se que não é razoável que Liverpool eleja apenas o mesmo número de deputados que King's Lynn ou Lyme Regis; mas no sistema de círculos voluntários os eleitores de Liverpool poderiam juntar-se aos de King's Lynn. A minoria liberal de King's Lynn poderia comunicar com a minoria liberal de Liverpool e perfazer 1000 votos, e o mesmo se aplicaria a todo o país. Os eleitores de locais populares obteriam aquilo a que se chama uma vantagem legítima; se os círculos eleitorais fossem constituídos voluntariamente, poderiam e desejariam constituir o maior número possível de círculos.

Do mesmo modo, os admiradores de um homem ilustre poderiam constituir um círculo eleitoral digno dele. Acontece que Mill foi eleito pelos eleitores de Westminster; e nunca esses eleitores fizeram nada de que pudessem orgulhar-se mais desde que elegem deputados. Mas o que é que os eleitores de Westminster sabiam de Mill? Teria algum deles a menor ideia daquilo que Mill pensa? grande parte do seu génio não seria apreciado pela maioria deles. Quiseram prestar homenagem à capacidade intelectual, mas era um deus desconhecido que estavam a adorar – se é que existe tal coisa. No sistema voluntário, contudo, mil dos muitos milhares daqueles que estudaram o livro de Mill poderiam ter constituído um círculo eleitoral só para o elegerem, mostrando-lhe assim o seu apreço.

Poderia mencionar outras vantagens, mas aquilo que tenho de fazer é rebater o sistema, e não recomendá-lo. Quais são os contras que podemos opor a estes méritos? A meu ver, a constituição voluntária de círculos eleitorais é incompatível com as condições necessárias do governo parlamentar que descrevemos anteriormente.

No sistema voluntário, o momento decisivo da vida política não é a eleição de um deputado, mas sim a constituição do círculo eleitoral. A fabricação de presidentes já é um ofício na América e, no sistema voluntário, a fabricação de círculos eleitorais passaria a ser um ofício no nosso país. Cada partido teria um problema numérico a resolver. Os dirigentes diriam: «Temos 350 000 votos, temos de tratar de eleger 350 deputados», e a única maneira de o conseguirmos será organizarmo-nos. Se um homem quisesse fazer parte de um círculo liberal, não poderia, só por si, encontrar outros 1000 liberais; se o fizesse, depois de escrever 10 000 cartas, verificaria talvez que o seu círculo eleitoral contava

apenas com 100 eleitores, cujos votos seriam todos desperdiçados, já que esse círculo seria demasiado pequeno para ser levado em conta. Esse homem liberal teria de escrever para a grande Registration Association, em Parliament Street; teria de comunicar com os seus ilustres directores, que não tardariam a utilizar o seu voto em seu nome. Dir-lhe-iam o seguinte: «Caro senhor, chegou demasiado tarde; os votos a favor do Sr. Gladstone estão todos tomados. Já recebeu os 1000 votos que lhe cabiam no ano passado. A maior parte dos políticos de que o senhor ouve falar nos jornais têm os votos todos tomados. Assim que um político faz um bom discurso, recebemos uma quantidade de cartas de eleitores que nos pedem para se constituírem num círculo eleitoral para o elegerem. Mas é impossível. Aqui tem a nossa lista. Se não quer desperdiçar o seu voto, tem de se deixar guiar por nós. Tem aqui três candidatos muito satisfatórios (um deles até tem um título nobiliário). Se quiser votar em qualquer deles, inscreveremos o seu nome, mas, se quer votar à toa, não aceitaremos a sua inscrição.»

O resultado óbvio deste tipo de sistema será elegerem-se principalmente aqueles que são membros de partidos. Os fabricantes de deputados estariam interessados, não na independência dos candidatos, mas na sua subserviência – e não poderíamos propriamente criticá-los por isso. Seriam agentes do Partido Liberal e, como tal, guiar-se-iam por aquilo que considerassem ser os desejos do seu mentor. A maioria do Partido Liberal deseja a medida *A*, a medida *B*, a medida *C*. Os directores da Registration Association – os manipuladores hábeis – são homens muito ocupados. Diriam: «Meu caro senhor, aqui tem o nosso programa; se quer entrar no parlamento do nosso lado, terá de apoiar este programa; foi preparado pelo Sr. Lloyd, que costumava trabalhar nos caminhos de ferro, mas, desde que o novo sistema eleitoral foi aprovado, pedimos-lhe para ficar ao nosso serviço; é um excelente programa; se aderir a ele, há-de ver que fez bem.» Neste sistema (teoricamente) voluntário conseguir-se-ia eleger um conjunto de deputados que ficariam amarrados aos ferros e grilhões do partido de uma forma infinitamente mais forte do que acontece agora.

Aqueles que esperam alguma coisa da acção desorganizada do povo, por oposição à acção sistematizada do povo, devem reflectir sobre a forma como o presidente americano é escolhido. O que se pretendia era que os cidadãos, em geral, votassem a favor do estadista da sua preferência. Mas não é nada disso que acontece. Os cidadãos votam a favor da lista de candidatos preparada pelo «directório», que é uma espécie de reunião de delegados que se sentam a votar até terem eliminado todos os homens conhecidos, contra os quais haveria muito a dizer, e conseguirem chegar a acordo sobre um desconhecido qualquer, contra o qual nada se sabe e relativamente ao qual não haverá, portanto, objecções a levantar. No nosso país, os directórios, ou algo equivalente, seriam muito piores na fabricação de círculos eleitorais do que o são naquele país na fabricação de presidentes, porque nas ocasiões importantes a nação americana consegue decidir-se por um grande homem que conhece, mas a nação inglesa não conseguiria decidir-se por 658 grandes homens e escolhê-los. A nação inglesa não conhece tantos grandes homens e, se os conhecesse, acabaria por escolher mal devido à manipulação a que estariam sujeitos.

Contudo, embora o eleitor comum só pudesse integrar-se num círculo real e o candidato comum, por sua vez, só pudesse obter um círculo que obedecesse às ordens dos maquinadores políticos, certos eleitores e alguns deputados seriam independentes de ambos. Há organizações no nosso país que não tardariam a fabricar uma série de círculos eleitorais próprios. Ainda antes de o sistema ser conhecido há três meses, as igrejas não conformistas estariam todas a ser usadas como serviço de transferência de votos. A Igreja Anglicana levaria mais tempo a conhecer o sistema e seria muito menos hábil a utilizá-lo, mas acabaria por aprender. Neste momento, os *dissenters* são a componente mais enérgica e mais valiosa do Partido Liberal, mas no sistema voluntário não seriam uma componente – seriam um elemento separado e independente. Neste momento estamos a propor que as freguesias sejam agrupadas, mas num sistema voluntário agrupar-se-iam as igrejas não conformistas. Haveria um deputado pela congregação baptista de Tavistock, mais a de Totnes, mais a de..., etc.

Não é possível compreender inteiramente as consequências que isto teria sem nos reportarmos à afirmação feita anteriormente de que o parlamento deve ser constituído na sua maioria por homens de sentimentos moderados pois, caso contrário, escolheria um governo imoderado e promulgaria leis violentas. Mas, de acordo com o sistema sugerido, o parlamento seria constituído por políticos dos partidos, escolhidos por um comité do seu partido, vinculados a esse comité e empenhados na violência partidária, e por representantes típicos, portanto imoderados, de todos os «ismos» que existissem em Inglaterra. Em vez de uma assembleia ponderada de homens moderados e judiciosos, teríamos uma combinação variada de todos os tipos de violência.

Poder-se-á pensar que estou a desenhar uma caricatura, mas ainda não cheguei ao pior. Ainda que fossem maus deputados, se ficassem entregues a si mesmos – se num parlamento livre fossem confrontados com os perigos da governação – seria possível que a gravidade das suas responsabilidades os tornasse melhores e toleráveis. Mas não ficariam entregues a si mesmos. Um círculo eleitoral voluntário será quase sempre um círculo despótico. Mesmo no melhor dos casos, em que um conjunto de homens convictos escolhe um deputado para representar as suas convicções, esses homens cuidarão de garantir que ele os represente efectivamente. Os deputados serão como que ministros de uma congregação dissidente. Essa congregação está unida por um sentimento comum em relação à doutrina A, e o pregador tem de pregar a doutrina A; se não o fizer, será demitido. Neste momento, o deputado é livre porque o círculo eleitoral não tem convicções próprias; nenhum círculo eleitoral tem uma ideologia forte e claramente definida em política. A lei constituiu os círculos eleitorais com base em divisões geográficas, e os círculos não estão unidos entre si por uma crença comum. Têm vagas preferências por doutrinas específicas, apenas isso. Mas um círculo voluntário seria uma igreja com dogmas próprios; o seu representante seria o mensageiro das suas injunções e o delegado das suas resoluções. Tal como no caso de uma congregação dissidente poderia haver um grande ministro a governá-la enquanto noventa e nove ministros em cem seriam

governados pela congregação, também neste caso haveria um homem conhecido a governar os seus eleitores, mas os eleitores governariam todas as outras pessoas.

Assim, os deputados de um bom círculo voluntário ficariam irremediavelmente escravizados pela sua bondade, mas os deputados de um mau círculo voluntário ficariam ainda mais escravizados pela sua maldade. Aqueles que tivessem constituído esses círculos conservariam o despotismo nas suas próprias mãos. Na América, os políticos dividem-se em indivíduos que puxam cordelinhos e meras caixas de ressonância; no sistema voluntário, o deputado seria o único porta-voz fugaz – uma caixa de ressonância impotente, ao passo que o fabricante do círculo eleitoral ficaria escondido a puxar os cordelinhos –, seria o autocrata permanente. Escreveria aos deputados do parlamento dizendo-lhes: «Os senhores foram eleitos pela 'lista liberal'; se se desviarem do programa dos liberais, não voltarão a ser escolhidos.» E o cidadão comum não teria qualquer recurso. É tão provável o cidadão comum fabricar um círculo eleitoral próprio como uma toupeira criar um planeta.

Poderá efectivamente dizer-se que, no caso de um parlamento com um mandato de sete anos, esse tipo de maquinações não surtiria efeito, que um deputado eleito por sete anos poderia fazer frente aos protestos de um círculo eleitoral com convicções ou às imprecações de manipuladores latentes. Todavia, se os círculos eleitorais fossem constituídos voluntariamente, não tardaria a haver apenas parlamentos de curta duração. Os círculos com convicções exigiriam eleições frequentes; não gostariam de abandonar o seu poder durante muito tempo; não gostariam que esse poder fosse usado contrariamente aos seus desejos, em circunstâncias que ninguém previra na altura das eleições. Um parlamento de sete anos é normalmente escolhido num determinado período político, dura um segundo e é dissolvido no terceiro. Um círculo eleitoral constituído por lei, obrigatoriamente, resiste a essa mudança, porque não tem convicções colectivas, não se importa de que o poder que atribuiu seja utilizado de uma forma que não podia ter previsto. Mas um círculo eleitoral que se constituiu a si mesmo movido pelo entusiasmo das suas opiniões, um círculo com uma missão, por assim dizer, opor-se-ia a isso, consideraria ser sua obrigação fazê-lo, e os manipuladores hábeis, embora nada dissessem, em silêncio, opor-se-iam ainda mais a isso. Uns e outros exigiriam eleições anuais e governariam os seus deputados com a maior firmeza.

Por conseguinte, visto sob esta forma mais simples, o sistema voluntário é incompatível com a independência extrínseca e também com a moderação intrínseca de um parlamento – duas condições que, como vimos, são essenciais para que o governo parlamentar seja sequer possível. As mesmas objecções aplicam-se, necessariamente, a esse princípio nas suas formas mais complexas. De nada serve acrescentar pormenores e mais pormenores quando a objecção diz respeito ao princípio base. Se o raciocínio que acabamos de expor for válido, os círculos eleitorais obrigatórios são necessários e os círculos eleitorais voluntários são destrutivos; a transferibilidade facultativa dos votos não é um auxiliar salutar, mas antes uma inovação ruinosa.

Analisei longamente a proposta de Hare e a proposta ultrademocrática não só devido ao grande interesse intelectual da primeira e ao possível interesse prático desta última, mas também porque tendem a fazer sobressair, pelo menos, duas das condições necessárias do governo parlamentar. Todavia, para além das qualidades que é necessário assegurar antes de um governo parlamentar poder sequer funcionar, há outras condições que será necessário preencher antes de ele poder funcionar bem. Para uma Câmara dos Comuns poder funcionar bem será preciso, tal como vimos, que cumpra bem cinco funções: tem de escolher um bom governo, legislar bem, ensinar bem a nação, expressar bem a vontade da nação e saber levar os assuntos à atenção da nação.

IV. DINÂMICA DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL*

F. A. Hermens

Ao analisarmos a chamada dinâmica da representação proporcional (RP), omitiremos para já qualquer referência aos vários sistemas de RP, como o sistema de Hare e o sistema de listas. O número de sistemas de RP inventados até à data já ultrapassa os trezentos, e é possível que ainda venham a ser-nos apresentados outros mais. Os escolásticos medievais teriam, provavelmente, concluído que para haver uma tal diversidade de formulações de uma doutrina que pressente ser uma verdade absoluta é forçoso que haja algo de errado com as premissas de que se afirma terem sido extraídas todas essas conclusões. Georges Lachapelle, líder e veterano das forças da RP em França, parece alimentar este tipo de argumentos ao afirmar abertamente em defesa da RP: «Não há duas maneiras diferentes de assegurar a justiça eleitoral absoluta; só pode haver uma[1].» Não é necessário procurarmos determinar neste momento se tal é verdade ou não. Bastará dizer que todos os sistemas de RP têm forçosamente um aspecto comum: terão de ser eleitos vários candidatos por um círculo eleitoral[2], admitindo normalmente os mais destacados defensores da RP que o número de candidatos não deve ser inferior a cinco. Os candidatos serão depois eleitos na proporção do número de votos a seu favor. Estes dois truísmos são as duas únicas condições subjacentes à análise que iremos fazer dos principais resultados da RP, condições essas que se aplicam, portanto, a todos os tipos de RP.

A RP E A CISÃO DOS PARTIDOS

A prova mais nítida da afirmação de que os sistemas eleitorais são um factor dinâmico e não neutro reside no facto de o sistema maioritário promover uma

* *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation,* 1941. Tradução de Mariana Pardal Monteiro.

[1] G. Lachapelle, *Les Régimes électoraux,* Paris, 1934, p. 167.

[2] H. Finer, *The Case against Proportional Representation,* «Fabian Tract» n.º 211, Londres, 1935, p. 6.

concentração de partidos e de a RP facilitar – e, portanto, dar origem a – uma multiplicação dos partidos. No sistema maioritário, o número de candidatos com probabilidade de vencer é restrito. Todos os grupos políticos sabem que só há uma maneira de assegurarem o êxito, nomeadamente conseguirem uma maioria absoluta em relação a todos os outros partidos. Só um partido que possa esperar conseguir isso se arriscará a disputar sozinho uma batalha eleitoral. Os outros compreendem que, no caso de concorrerem exclusivamente em seu nome, se arriscam a entregar aos adversários os mandatos que ambicionam. Daí que eleitores com opiniões mais ou menos semelhantes estejam dispostos a juntar-se para apoiar o mesmo candidato. A probabilidade de êxito é maior quando se justifica pensarem que mais de 50% dos votos irão ser expressos a favor do seu candidato. E, como os eleitores que estão do outro lado também desejam obter mais de 50% dos votos, haverá uma tendência para os eleitores se concentrarem em dois grandes partidos. É certo que, inicialmente, esta tendência se regista apenas nos vários círculos eleitorais. Todavia, no caso de se verificar uma situação semelhante noutros círculos, surgirá um sistema bipartidário, sendo a estrutura política tão simples quanto as instituições democráticas o permitirem.

O resultado será um pouco diferente se nos vários círculos eleitorais houver um conjunto diferente de partidos a disputar uma maioria. Neste caso, o sistema maioritário não dará origem a um sistema bipartidário. Resultará antes numa tendência para surgirem dois grandes blocos políticos, que poderão funcionar de uma maneira muito semelhante à de dois grandes partidos. Sempre que um partido tenha poucas esperanças de conseguir vencer num determinado círculo, tenderá a apoiar o candidato de um partido que esteja numa posição semelhante, quanto mais não seja para derrotar o candidato de outro partido a que se opõe decididamente. É de esperar reciprocidade e é frequente constituir-se este tipo de coligações para todo o país. Para a massa dos eleitores – cujo instinto político infalível considera nítida e correctamente que os partidos são o meio de atingir um fim e não um fim em si – este tipo de disposições é tão natural que muitas vezes eles próprios formam espontaneamente coligações para fins eleitorais sem a ajuda dos dirigentes políticos. Este apoio mútuo significa que os partidos em causa já não são independentes uns dos outros. A sua força parlamentar baseia-se num eleitorado comum, que tenderá a aplicar uma política comum, o que implica que este tipo de partidos irá procurar eliminar, na medida do possível, os aspectos em que diferem entre si e dar relevo àqueles que têm em comum. Em última análise, uma aliança eleitoral poderá resultar numa fusão e o sistema de dois blocos poderá vir a tornar-se um sistema de dois partidos.

Sobre o sistema maioritário está tudo dito. Se as eleições forem disputadas num sistema de RP, deixa de ser necessário obter uma maioria dos votos expressos para se conseguir uma vitória. A percentagem de votos efectivamente necessária para assegurar um mandato varia consoante o sistema de RP adoptado. A «proporcionalidade» perfeita só seria possível se toda a zona abrangida pelas eleições constituísse um único círculo eleitoral. Neste caso, a percentagem de votos necessária seria determinada pelo número de mandatos disponíveis. Se, por exemplo, nos Estados Unidos, os 435 membros da Câmara dos Representantes fossem eleitos por um grande círculo eleitoral único, a proporção necessária seria 1/435, ou seja, cerca de um quinto de 1%[3]. Mas os adeptos da RP sempre tiveram receio de levar a proporcionalidade a esse extremo, tendo, portanto, dividido o país numa série de círculos mais pequenos. Esses círculos elegem um número menor de deputados, pelo que a percentagem necessária para se conseguir um mandato é maior. Para efeitos práticos de comparação, vamos considerar o sistema eleitoral que vigorou no Reich alemão de 1920 a 1933[4]. Era necessário um total de 60 000 votos num círculo normal *(Wahlkreis)*, havendo 35 desses círculos. Com excepção da Prússia Oriental, cada um deles era agrupado com mais um ou dois, formando um círculo regional *(Wahlkreisverband)*. Se num dos círculos houvesse mais de 30 000 votos a favor de um determinado partido e no resto do círculo regional houvesse votos suficientes para perfazer um total de 60 000 votos, esse partido teria direito a um mandato. Os pequenos partidos concentravam os seus esforços em obter esses primeiros 30 000 votos, sabendo por experiência que muitas vezes isso se conseguia com apenas 3% dos votos expressos. Este exemplo pode ser considerado bastante representativo da situação que se verifica num sistema de RP. Por outro lado, podemos pressupor com alguma segurança que para obter um mandato no sistema maioritário um partido teria de obter, pelo menos, 25% dos votos[5]. Por conseguinte, se ignorarmos os numerosos aspectos qualitativos que não é possível levar em conta numa comparação quantitativa, poderemos dizer que é oito vezes mais fácil um novo partido ganhar num sistema de RP do que num sistema maioritário. Não é preciso sublinhar que esta diferença é extremamente importante. Depois de cada eleição, o campo de batalha fica cheio de candidatos derrotados e partidos vencidos. No sistema de RP haverá muito mais vitórias e o mapa político do país poderá alterar-se radicalmente passado pouco tempo.

É evidente que as implicações são muito maiores do que supõem os adeptos do sistema de RP. Na sua opinião, a RP apenas conseguirá a «justa representação» dos grupos constituídos num sistema maioritário mas que não conseguiram obter tantos mandatos como aqueles que corresponderiam ao número de votos recebidos[6]. No entanto, o que acontece efectivamente é que as novas condições criadas pela RP produzirão grupos inteiramente novos, cujo aparecimento não fora previsto aquando da adopção do novo sistema eleitoral – grupos que ninguém jamais imaginara e para os quais a maioria dos adeptos da RP

[3] Na prática, a percentagem poderá ser menor ainda devido ao número de votos perdidos por partidos que são demasiado pequenos para conseguirem essa percentagem.

[4] Teoricamente, esse sistema continuou a existir, com alterações pouco importantes, durante a ditadura de Hitler.

[5] Isto só é possível, evidentemente, se concorrerem mais de três candidatos quase igualmente fortes. Se houver apenas dois candidatos, serão necessários mais de metade dos votos.

[6] Com efeito, a maioria dos defensores da RP ou são membros ou simpatizantes desse tipo de grupos.

nunca teriam pensado em reivindicar «justiça eleitoral». Qualquer grupo que conte com um número suficiente de correligionários pode ganhar, ainda que estes possam, na sua maioria, ter sido atraídos para o grupo por isso estar na moda ou por serem excêntricos. Na Alemanha, as coisas foram tão longe que as parteiras chegaram a ameaçar o ministro do Interior de que iriam criar o seu próprio partido se as suas reivindicações não fossem satisfeitas. É verdade que mesmo num sistema de RP a maioria dos partidos fracassam. Mas alguns não. Pouco importa que, na primeira tentativa, o êxito conseguido seja reduzido, já que isso terá bastado para convencer os eleitores de que o novo partido é viável e que os votos expressos a seu favor não foram «desperdiçados». Assim, os poucos deputados de organismos parlamentares que tenham sido eleitos irão funcionar, como se disse na Bélgica, como um «foco de infecção» e o novo partido irá forçosamente crescer até atingir o limite fixado pela ambição de partidos rivais igualmente desejosos de conseguirem mandatos com a facilidade que as condições da RP permitem. A nosso ver, é interessante constatar que a mudança não se verifica apenas ao nível da composição dos parlamentos, na medida em que vai fazer-se sentir também profundamente na aparência política do país no seu conjunto. Muitos, ou talvez a maioria, daqueles que votam a favor de um novo partido são pessoas que não teriam pensado fazê-lo poucos anos antes. Nessa altura sentiam-se perfeitamente satisfeitos por desenvolverem as suas actividades políticas no contexto de um dos grandes partidos criados pelo sistema maioritário. Mas, dada a possibilidade de assumirem uma nova orientação que a RP lhes dá, passam a considerar natural que haja um partido para representar todas as matizes da opinião política. Isto significa que as diferenças políticas não só passam a ser expressas de uma forma muito mais clara, mas também que essas diferenças se multiplicam e intensificam. Os novos partidos irão criar uma liderança central e local cujas ideias se desenvolvem exclusivamente dentro dos limites estreitos do novo grupo e dos seus interesses. Depois de terem sido moldados pela nova situação em que se encontram, procurarão incutir as mesmas ideias nos seus seguidores. Para esse efeito produzirão uma bibliografia e uma imprensa partidárias. Aqueles que se interessam activamente pela política recorrerão a essas fontes para se educarem. Aqueles que não lerem a imprensa serão expostos à divulgação dos novos conceitos em reuniões políticas e em discussões com os vizinhos ou colegas. Surge, assim, uma nova tradição política, e a «vontade do povo» passa a ser muito diferente daquilo que era no sistema maioritário. Não será manifesto que a RP não é de modo algum aquilo que os seus adeptos dizem ser – um mapa que reproduz fielmente, numa escala menor, as divisões territoriais do país? A RP é antes um mecanismo que divide a nação contra si mesma.

RADICALIZAÇÃO DOS PARTIDOS

Há outro aspecto a considerar. Os partidos criados pela RP diferem quanto à sua natureza daqueles que foram moldados pelo sistema maioritário, que é o

mais poderoso agente de moderação jamais concebido. Este sistema obriga todos os partidos que desejam um mandato a obterem uma maioria. O principal obstáculo que as regras deste jogo obrigam os concorrentes a superar não é conseguirem os votos da maioria dos antigos membros do partido. A maior parte deles irão, de qualquer maneira, votar no partido. Basta manter vivo o seu entusiasmo e torná-los missionários do partido, fazendo ver aos outros que contam com um número impressionante de seguidores e conquistando novos adeptos graças ao seu esforço. O verdadeiro obstáculo que todos os esforços desenvolvidos pelo partido visam superar é a lealdade duvidosa dos eleitores indecisos, que poderão votar neste ou naquele partido consoante as suas ideias ou convicções. O candidato que conseguir conquistá-los é aquele que vencerá. Mas essas pessoas não são fáceis de conquistar. Disraeli chamava-lhes «homens conscienciosos» e «indivíduos profundamente meditativos», que se distinguiam não só pelo seu «pendor pensativo», mas também pela «tendência caridosa que parece caracterizar todo o seu ser»[7]. Normalmente só se decidem à última hora e antes das eleições nunca dizem a ninguém em quem tencionam votar. Não há nenhum dirigente partidário que não os deteste, mas a democracia precisa muito deles. Como não pertencem a qualquer organização partidária, podem impor a sua vontade a todos os partidos. Mais do que qualquer outro conjunto de eleitores, avaliam um partido, não de acordo com a beleza dos seus programas escritos, mas com base nos resultados concretos obtidos no passado ou que espera vir a alcançar no futuro. Se estiverem desiludidos com o partido em que votaram nas eleições anteriores, ou se tiverem decidido que é tempo de dar uma oportunidade à oposição, mudam os seus votos de um partido para outro sem que tal lhes suscite qualquer sentimento. Chamamos-lhes eleitores marginais. Estes eleitores regem a vida política, da mesma maneira que a utilidade marginal, segundo alguns economistas, rege o preço dos produtos.

A existência de um grupo influente deste tipo é um dobre de finados para o radicalismo. Permite que a democracia exista. O exemplo seguinte torna isto bem claro. Suponhamos que havia um círculo eleitoral em que 10% dos eleitores pertenciam à extrema-direita, outros 10% à extrema-esquerda, 30% à direita moderada e outros 30% à esquerda moderada, e que os restantes 20% eram eleitores marginais. Aquilo que acontece numa situação destas torna-se mais evidente nos casos (como na França republicana) em que há um sistema a duas voltas. Se nenhum dos candidatos tiver obtido uma maioria absoluta na primeira volta, realiza-se uma segunda volta, sendo eleito o candidato que obtiver o maior número de votos. Neste tipo de situações, cada partido apresenta o seu candidato na primeira volta, sem que isso envolva qualquer risco, e a divisão dos votos faz-se da forma que acabamos de descrever. No entanto, na segunda volta será necessário simplificar a situação. Se os eleitores do partido da extrema-direita continuarem a votar no seu candidato, correm o risco de os adeptos

[7] *Coningsby*, liv. 5, cap. 4.

da extrema-esquerda serem mais práticos e votarem no candidato da esquerda moderada, assegurando praticamente desse modo a sua vitória. Por conseguinte, é provável que os dois partidos extremistas retirem os seus candidatos e que a eleição seja simplesmente disputada entre a direita moderada e a esquerda moderada. O resultado final está nas mãos dos eleitores marginais do centro, que revelam mais uma vez a sua forte tendência para eliminarem o mais radical dos dois candidatos.

É assim que os partidos extremistas têm de suportar os custos do compromisso. Estes partidos estão longe dos eleitores marginais e das suas simpatias. Mesmo que modifiquemos o exemplo anterior, atribuindo à extrema-direita 30% do eleitorado e apenas 10% à direita moderada, não é provável que a primeira vença. Os eleitores da direita moderada poderão votar todos no seu candidato, mas é provável que os eleitores marginais se assustem e votem no candidato da esquerda moderada, que será então o candidato eleito. Trata-se de uma realidade que todos os radicais[8] conhecem e que os leva a queixarem-se amargamente da injustiça[9] do sistema maioritário. Como costumam dizer, não

[8] É necessário fazer aqui algumas observações sobre o termo «radical». Pode definir-se radicalismo de duas maneiras: em primeiro lugar, quanto aos fins visados e, em segundo lugar, quanto aos meios utilizados para atingir esses fins. No primeiro sentido, um radical é uma pessoa que quer chegar às «raízes» das instituições existentes e substituir aquilo que existe por algo inteiramente novo. No segundo sentido, um «radical» é uma pessoa que emprega – ou está disposto a empregar, se isso lhe for permitido – meios violentos para atingir os seus fins, pelo que, em termos comparativos, os moderados são todos aqueles que recorrem a meios pacíficos por muito «radicais» que sejam os seus fins últimos. Neste trabalho, o termo «radical» é geralmente utilizado no segundo sentido da palavra. Por exemplo, os socialistas alemães não são considerados «radicais», embora advogassem modificações radicais da estrutura social, porque se cingiram exclusivamente a meios democráticos para promoverem os seus objectivos. Era isto que os distinguia dos comunistas alemães, que empregaram todos os meios ao seu alcance – legais e ilegais – para promoverem os seus objectivos. Do mesmo modo, os conservadores ingleses são «moderados» porque aderem aos processos democráticos, ao passo que os fascistas de Sir Oswald Mosley são nitidamente «radicais» (ou «extremistas») porque, a fim de conseguirem o poder, estavam inteiramente dispostos a utilizar os mesmos meios antidemocráticos que os seguidores de Mussolini e de Hitler, se a polícia e os tribunais o tivessem permitido. No entanto, em alguns casos iremos utilizar os termos «radical» e «moderado» apenas para efeitos comparativos. Poderemos dizer que um grupo é mais «moderado» do que outro por estar mais próximo de uma política «centrista».

[9] Escusado será dizer que o facto de considerarem «injusto» um resultado deste tipo mostra que os elementos dos grupos radicais não compreendem de todo as regras do jogo do governo democrático. O governo da maioria é democrático devido ao processo necessário para se obter a maioria, e não simplesmente pelo facto de uma maioria ser uma maioria, ou de uma maioria relativa ser uma maioria relativa. Em termos mais concretos, o governo da maioria é um governo por persuasão. O partido que obtiver a maioria dos votos é aquele cujo esforço de persuasão foi mais bem sucedido, é aquele que conseguiu conquistar o maior número de pessoas com convicções e de grupos sociais diferentes e com atitudes diferentes em relação às questões que estão na ordem do dia. Os «moderados» vencem porque estão dispostos a aceitar as regras do jogo, ou seja, porque estão dispostos a ver os pontos de vista dos outros e a construir um edifício político em que todos possam viver juntos pacificamente. Ninguém impede os «radicais» de participarem no mesmo jogo. Os «radicais», tal como

podem votar *a favor* de um candidato, tendo antes de votar *contra* outra pessoa qualquer a fim de evitarem que o candidato mais indesejável seja eleito. Um francês bastante espirituoso descreveu a situação da seguinte maneira: «De la modération, sapristi, si l'on veut vraiment la révolution.» («Moderação, com a breca, se querem verdadeiramente a revolução.»)

Os defensores da RP, cujas convicções democráticas não pomos em causa, têm-se associado muitas vezes aos extremistas, queixando-se também dos resultados do sistema maioritário. Na sua opinião, o efeito do sistema maioritário tem sido simplesmente forçar os radicais a recorrerem à clandestinidade; seria melhor, argumentam, que lhes fosse permitido manifestar e discutir abertamente as suas queixas, como aconteceria num sistema de RP. Estas pessoas esquecem que o sistema maioritário produz um efeito de tal modo destrutivo nos radicais que o mal fica curado de uma vez por todas. Os primeiros a mudar de atitude são, pelas razões anteriormente citadas, o grosso dos membros do partido. Estes teriam talvez continuado a apoiar um partido radical se isso tivesse alguma utilidade, mas, como não tem, ficam indignados com os seus dirigentes por os terem seduzido, levando-os a desperdiçarem o seu voto, e passam a estar dispostos a apoiar um partido mais moderado, o que lhes dá, pelo menos, a satisfação de se porem do lado dos vencedores. Os dirigentes políticos efectivos ou potenciais sentirão talvez uma maior relutância em mudar de campo. No entanto, em geral, o facto de se manterem fiéis aos radicais não lhes permitirá satisfazer as suas ambições, se isso não lhes trouxer consideração ou não produzir resultados. Mais cedo ou mais tarde, muitos deles aderirão a partidos mais moderados que, nessa altura, já serão suficientemente fortes para os assimilarem. A França republicana, sobretudo, está cheia de exemplos desta realidade. É bem sabido que homens como Gambetta, Clemenceau e Millerand começaram por ser dirigentes da esquerda radical, mas apenas chegaram ao poder depois de terem abandonado as atitudes radicais da sua juventude política. Os dirigentes radicais que não estejam dispostos a fazer esta mudança serão generais sem um exército. Tal como Charles Maurras e o grupo de intelectuais brilhantes que se juntaram à sua volta na «Action Française», serão um estorvo, mais do que um perigo, para os estadistas democráticos do seu país.

Esta passagem do radicalismo à moderação poderá inicialmente dever-se a motivos puramente tácticos, já que as convicções radicais subsistirão, embora as palavras e os actos possam deixar de o ser. Mas não é natural que isso se mantenha durante muito tempo. O facto de um homem não acreditar que aquilo que faz está correcto não contribui para o seu êxito. E, tal como disse William James, as convicções tendem a surgir depois dos actos. Além disso, numa de-

todos os outros grupos, têm toda a liberdade de tentarem convencer das suas ideias o maior número possível de concidadãos seus. Mas, se não o conseguirem, isso deve-se ao facto de não terem estado à altura dos critérios que a democracia impõe e mantém para seu próprio benefício. Tal como iremos ver mais adiante, correríamos o risco de destruirmos por completo a democracia se dispensássemos os «radicais» de conquistarem a maioria dos eleitores de um círculo eleitoral antes de poderem fazer parte dos organismos parlamentares.

mocracia é-se constantemente chamado a explicar e a defender aquilo que se faz. É necessário encontrar as melhores razões possíveis para os actos que se praticam e, uma vez que é preciso repetir vezes sem conta essas razões, é provável que a longo prazo isso se transforme em convicção. Se pensarmos nos conhecidos estadistas que referimos há pouco, não há razão nenhuma para duvidar de que acreditavam sinceramente em que aquilo que faziam estava correcto. Sabemos que foram vários os que tiveram de travar uma dura luta interior para mudarem de opinião. Mas as razões que apresentaram para essa mudança eram tão convincentes para quem estava de fora que não deixaram quaisquer dúvidas quanto à plena convicção daqueles que estavam a apresentá-las.

Na resolução prática dos problemas da governação, os resultados dos acontecimentos parecem justificar que se adopte uma via de moderação. Por um lado, os elementos da extrema-esquerda têm de percorrer o mesmo caminho que os da extrema-direita, o que significa que os grupos radicais deixam de poder provocar-se mutuamente. Esta moderação tende a lubrificar o aparelho da democracia. Os partidos com opiniões moderadas estão inteiramente dispostos a colaborar entre si com vista a formarem governo, a fricção entre eles será relativamente reduzida e o trabalho do governo prosseguirá de forma satisfatória. Os eleitores não deixarão de notar isso, pelo que, apesar da guerra de palavras que não pode ser dissociada do funcionamento do governo democrático, haverá acordo quanto às questões fundamentais. É certo que subsistirão uns quantos radicais que não se deixarão convencer e que manifestarão a sua insatisfação sempre que haja eleições, apresentando os seus próprios candidatos. Mas o voto da população derrotá-los-á tantas vezes quantas aquelas que tentarem a sua sorte, os radicais perderão o seu prestígio e, com o tempo, é possível que venham a ser simplesmente considerados um estorvo. Não é provável que estes grupos recorram a meios revolucionários para conseguirem os seus fins, pois é pouco provável que sejam suficientemente fortes para isso. Se o fizerem, o governo contará com todo o apoio moral do país se decidir usar as armas do Estado para os combater, e a sua derrota inevitável será saudada como uma vitória da democracia.

Já tem sido frequentemente afirmado que para o governo democrático ser viável terá de haver homogeneidade de opiniões e interesses entre as pessoas envolvidas. É costume citarem-se a este respeito as famosas observações de Lord Balfour no seu prefácio de *The English Constitution* de Walter Bagehot:

> Apesar de alternarem entre partidos diferentes, os nossos governos nunca divergiram quanto aos fundamentos da sociedade. E é evidente que todo o nosso aparelho político pressupõe uma harmonia de opiniões tão fundamental entre o povo que este pode dar-se ao luxo de altercar e tão seguro da sua própria moderação que o alarido interminável do conflito político não o perturba gravemente. Que seja sempre assim[10].

[10] W. Bagehot, *The English Constitution,* «The World's Classics», p. XXIV.

A análise que acabamos de fazer leva-nos a supor que, efectivamente, «será sempre assim » se o sistema maioritário se mantiver em Inglaterra. Porque, neste caso, o efeito integrador do sistema eleitoral irá opor-se a todas e quaisquer forças desintegradoras que haja no país, e parece que, nessa luta, a distribuição de forças é forçosamente de molde a assegurar a vitória da democracia. Por outras palavras, o sistema de votação por maioria, em vez de pressupor a homogeneidade fundamental de um país, tenderá a criá-la. Esta é uma conclusão bastante importante que se apoia em argumentos que o autor tenciona examinar mais pormenorizadamente numa outra ocasião. Bastará dizer aqui que as condições se modificam fundamentalmente assim que se adopta o sistema de RP. Os membros de um partido radical poderão ser uma minoria relativamente pequena, mas conseguirão obter um mandato aqui e ali e, se a lei eleitoral lhes permitir utilizar os seus excedentes de todo o país, os seus grupos parlamentares acabarão por contar com uma ou duas dezenas de deputados passado pouco tempo. Em condições normais, e apesar da RP, poderão não conseguir mais do que isso. No entanto, a ajuda que representa para eles terem esses escassos mandatos poderá ser incalculável. Os candidatos do partido continuam a fazer parte das listas eleitorais oficiais; as eleições dão-lhes a oportunidade de fazerem publicidade a si mesmos em condições favoráveis; a sua influência tem de ser levada em conta em todos os círculos eleitorais, o que significa que os seus adversários têm de os atacar por toda a parte, e, muitas vezes, estes ataques são mais benéficos do que prejudiciais porque lhes dão publicidade. Por último, não podemos deixar de referir que os deputados usufruem de grandes privilégios. Os seus salários servem para assegurar a subsistência dos seus agitadores profissionais; uma grande percentagem desses salários destina-se a pagar a maior parte das despesas do partido; e, sobretudo, o privilégio da imunidade concedido aos membros de organismos parlamentares é utilizado ao máximo como forma de se protegerem quando difamam os seus adversários, difamação essa que é um elemento fundamental da propaganda radical. Assim, embora em condições normais a RP apenas dê a estes grupos radicais um número relativamente pequeno de mandatos, pelo menos contribui grandemente para os manter vivos, ao passo que no sistema maioritário os radicais sofrem derrotas sucessivas e tendem a desaparecer por completo da cena política.

Há que referir também que a RP representa um paraíso na Terra para estes grupos quando a situação económica se deteriora. Surge então a sua grande oportunidade – a oportunidade de tirarem partido do voto de protesto que essa situação invariavelmente provoca. A experiência de todos os grandes países demonstra que as crises económicas trazem sempre uma vitória esmagadora da oposição. As pessoas responsabilizam o governo por tudo – desemprego, impostos elevados, os reduzidos lucros das empresas, etc. –, até que milhões de eleitores são levados a transferir a sua lealdade política. O sistema maioritário não lhes oferece grandes alternativas. Só existe uma oposição numerosa e relativamente moderada – quer se trate de um único partido ou de um bloco de partidos – e é para essa grande bacia que correm normalmente as águas do des-

contentamento. Os eleitores sabem perfeitamente que, se votarem num dos pequenos partidos mais radicais, cujo temperamento poderá expressar melhor a sua indignação, estarão a desperdiçar os seus votos. Haverá uma luta triangular e o antigo governo, que tanto lhes desagrada, terá uma boa oportunidade de ser novamente eleito por uma simples maioria relativa dos votos. Daí que a maioria dos eleitores apoiem a oposição moderada, que será levada ao poder pela vitória e se lançará ao trabalho com vigor redobrado, tirando o país da depressão. O resultado desejado terá sido conseguido através de métodos democráticos.

No entanto, num sistema de RP, os partidos extremistas têm efectivamente a possibilidade de atrair esse voto de protesto e exploram-na ao máximo, acusando não só um dos partidos democráticos, mas o próprio «sistema democrático», de ser responsável pelos problemas existentes. Quanto mais exasperados os eleitores estiverem devido à situação de crise que se vive no país e à incapacidade manifesta do governo de a resolver, mais tenderão a cair nas redes bem montadas dos extremistas. Estes, por sua vez, encontram-se numa posição excelente. Faz parte integrante da sua política nunca se comprometerem, participando activamente num governo democrático ou votando a favor de medidas impopulares. Nos Estados Unidos poderão arengar da seguinte maneira: «É certo que os republicanos arrastaram o país para a depressão. Mas os democratas não estão dispostos a fazer nada para resolver a situação. Já se esqueceram dos numerosos erros – ou melhor, crimes – que eles cometeram enquanto estiveram no poder? Nós, o partido XXX, nunca fomos contaminados pela corrupção da política democrática. E nunca o seremos porque, quando estivermos no poder, acabaremos com todos os mecanismos democráticos que geram corrupção, expulsaremos os judeus e os estrangeiros e criaremos um governo verdadeiramente americano para os americanos.» Será de admirar que argumentos deste tipo surtam efeito?

Mais uma vez, estes extremistas terão forçosamente como seus melhores aliados aqueles que afirmam serem os seus maiores inimigos, os extremistas do campo oposto. Na Europa, depois da guerra, por exemplo, ao extremismo dos grupos fascistas da direita correspondia o extremismo dos comunistas da esquerda. Estes grupos declaram sempre sentirem um pelo outro um ódio de morte. E é verdade. Mas isso não os impede de se ajudarem o mais possível mutuamente. Assim, os fascistas conseguem grande popularidade exagerando o perigo vermelho. Muitos cidadãos pacíficos, que normalmente não se interessam nada por política, juntam-se entusiasticamente em torno do partido que afirma ser capaz de eliminar sozinho a ameaça que o comunismo representa para a propriedade e para a família. Para provarem a iminência do perigo comunista, os fascistas apontarão o dedo aos comunistas do parlamento e às centenas de milhares de pessoas que os puseram lá – sem mencionar que grande parte desses eleitores não desejavam senão manifestar o seu descontentamento com uma situação de miséria económica. Os comunistas, por seu turno, jogam o mesmo jogo. «Vejam só o que esses fascistas insolentes andam a fazer. Reúnem todas as forças da reacção a fim de escravizarem o trabalhador e o arrastarem

para um caminho que leva à exploração e à guerra.» Muitos esquerdistas, sobretudo trabalhadores, assustar-se-ão com este alarmismo e votarão a favor dos comunistas. E não tardará muito que uma grande parte do eleitorado se reúna em torno de um destes dois grupos extremistas para se defender contra um perigo que ele próprio está a criar.

A crise dá-se quando cada um dos dois grupos radicais consegue uma força numérica no parlamento que se aproxime de metade dos mandatos disponíveis. Neste caso, os restantes partidos democráticos só podem formar uma maioria se todos eles apoiarem o governo. Parece ser esta a atitude natural. Daí que em Setembro de 1930, quando na Alemanha o Partido Nacional Socialista e os comunistas tinham entre si 184 dos 577 mandatos possíveis, o dirigente socialista e primeiro-ministro prussiano Otto Braun tenha lançado um apelo à criação de uma *Koalition aller Vernünftigen,* uma «coligação de todos os homens sensatos». Braun ignorou o facto de que essa coligação, por muito necessária que fosse, iria tirar todo o vigor e força à democracia, pois significaria o fim da oposição democrática. A democracia precisa tanto de uma oposição como de um governo[11]. A oposição é o único instrumento eficaz que permite ao eleitorado exercer uma certa vigilância sobre o governo e assegurar que este cumpra a vontade do povo. Mas suponhamos que não existe uma oposição democrática. O que poderá fazer o povo senão votar a favor da formação não democrática que existir no seu lugar? Isto leva a uma adulteração das regras do jogo: os democratas têm o monopólio da responsabilidade e os seus adversários têm o monopólio da oposição e da irresponsabilidade. Além disso, o peso da responsabilidade torna-se maior do que nunca. Por um lado, a depressão cria problemas de difícil resolução para qualquer governo; por outro lado, este tipo de governo é mais gravemente afectado por conflitos internos do que qualquer outro. É constituído por vários partidos democráticos que se dizem muito diferentes uns dos outros e que, em condições normais, se repartiriam pelo governo e pela oposição. A colaboração só será aceite com a maior relutância, já que as opiniões divergirão em relação a toda e qualquer questão que possa surgir; por conseguinte, haverá sempre uma acção retardada, que é precisamente aquilo que não deveria acontecer num período de crise. Os extremistas não tardam a denunciar a imoralidade de uma tal coligação. Os partidos democráticos, dizem, costumavam lutar pelas suas convicções, mas deixaram de o fazer; agora estão unidos, apesar da sua animosidade recente, exclusivamente para ficarem com todos os despojos sem correrem os riscos de lutarem por eles. E, por vezes, será feita ainda a acusação de que esses partidos democráticos são todos tão corruptos que uma oposição eficaz, dirigida por qualquer deles, os comprometeria a todos, e daí preferirem colaborar e encobrir tudo.

Humano como é, o eleitor democrático comum acaba naturalmente por ficar tão desiludido com os velhos partidos democráticos que lhes volta as costas e

[11] Com efeito, uma das características que distingue a democracia de uma forma de governo autocrática é o facto de permitir por lei a existência da oposição.

vai engrossar as fileiras dos extremistas[12]. Não se apercebe de que, com o decorrer do tempo, o seu protesto se torna *demasiado* eficaz. Os dois grupos extremistas poderão, nas eleições seguintes, vir a ganhar uma maioria absoluta dos mandatos, tal como aconteceu por duas vezes na Alemanha em 1932. O problema desta maioria é que a colaboração entre as duas partes que a constituem com vista à criação de legislação positiva é impossível, pois estão ambas apenas à espera do momento certo para destruírem a outra. Por conseguinte, é impossível formar um governo; o mecanismo da democracia foi destruído por pessoas cujo único desejo e intento era fundamentalmente desenvolver a democracia. No entanto, aquilo que irá surgir inevitavelmente é um tipo qualquer de ditadura: o grupo minoritário, de entre os vários que se juntaram temporariamente para derrotar os partidos democráticos, que for suficientemente rápido e brutal para demolir primeiro, sem escrúpulos, os seus colaboradores transitórios irá impor o mais depressa possível a sua vontade a toda a população e aniquilar a oposição, abolindo até qualquer manifestação, mesmo não oficial, de divergência. Isto permitirá demonstrar que grande parte do apoio à RP – a oportunidade de expressão de todo o tipo de opiniões – é tão falso como a afirmação de que a RP confere uma maior vitalidade à democracia. A ditadura, evidentemente, não perderá tempo a abolir todas as eleições, e um número considerável de cidadãos pensará tratar-se de uma medida acertada nessas circunstâncias, já que, de qualquer maneira, o sufrágio universal se revelou destrutivo. A RP terá, assim, conseguido aquilo que Charles Maurras, famoso «mestre» da «Action Française», denominou «a abdicação do soberano (democrático)». Maurras e os seus correligionários pensavam que isso era difícil de conseguir, já que parecia implicar que os eleitores reconhecessem serem incapazes de se governarem. Mas num sistema de RP essa «abdicação» é fácil de conseguir. Os eleitores são indirectamente levados a um ponto em que são eles próprios a assinar a sua própria condenação à morte. Aqueles que aderiram aos extremistas apenas pretendiam exercer os seus direitos da maneira mais eficiente possível, mas é precisamente dessa forma que o povo soberano assegura a sua própria abdicação[13].

Será, portanto, exagero dizer que a RP é, por excelência, o cavalo de Tróia da democracia?

Mas, para além de se considerarem os motivos do povo, no caso que acabámos de descrever o aspecto que é importante destacar é o seguinte: a democracia não foi derrotada por uma agressão externa; foi aniquilada pelo *voto* dos eleitores. Os democratas foram derrotados no seu próprio jogo. Poderão eles, com toda a justiça, protestar contra o resultado? Quem não admitir que as re-

[12] Há-de reparar-se que este sentimento revela a existência de um segundo tipo de voto de protesto. O protesto é dirigido não só contra as condições económicas, mas também, progressivamente, contra a ineficiência do «sistema» democrático que resulta da RP.

[13] Conseguirão os adeptos da RP apontar qualquer caso em que as eleições de um sistema maioritário tenham produzido uma maioria tão heterogénea de grupos inconciliáveis?

gras foram falseadas terá efectivamente de reconhecer que aquilo a que se assistiu foi à *reductio ad absurdum* da democracia. Aqueles que continuam a acreditar na democracia perderam toda a força moral e, mesmo depois de realizadas as eleições, gostariam de lutar pela democracia. Não têm qualquer alternativa positiva à ditadura; a única coisa que podem exigir é uma ditadura diferente. Para a maioria deles, isso parecerá inútil e, portanto, irão submeter-se aos abusos do grupo totalitário que tomou as rédeas do poder. Poderão até acreditar que, ao submeterem-se, estão a ser bons democratas, na medida em que aquilo que o povo parece querer é a ditadura. A situação é diferente para aqueles que se apercebem de que a razão que levou as pessoas a não votarem por um governo democrático forte foi apenas o facto de o sistema eleitoral não lhes ter dado uma oportunidade para isso. A *sua* fé na democracia permanecerá inalterada, e o seu papel será devolvê-la àqueles que, devido à perversão de uma excelente instituição, foram levados a deitá-la fora. Mas os adeptos da RP opor-se-ão a eles a cada passo, afirmando constantemente que os países em que a democracia ruiu não estavam preparados para esse sistema. Inconscientemente, e com a melhor das intenções, são eles os melhores aliados que a propaganda fascista poderá encontrar.

A TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA PARTIDÁRIA

Destruir a democracia torna-se ainda mais fácil porque a RP modifica radicalmente o carácter dos restantes grupos democráticos. Em primeiro lugar, tenderá a levá-los a adoptarem uma doutrina rígida, uma «visão do mundo», que tornará mais difícil cumprirem as suas funções. Pelas razões anteriormente referidas, o sistema maioritário não deixa grande margem para programas rígidos[14]. Em primeiro lugar, o eleitor marginal prefere questões a programas que sente, instintivamente, não corresponderem à realidade. Em segundo lugar, num sistema maioritário os partidos são geralmente tão grandes – ou estão integrados em formações tão grandes – que a possibilidade de virem a assumir a responsabilidade de governar está sempre muito próxima, e a responsabilidade mata a rigidez doutrinária, tal como a geada destrói os botões de flor antes de abrirem. Tal como já referimos, a realidade nada tem a ver com aderir ao plano cuidadosamente delineado de um programa racional, e todos aqueles que estiverem interessados na realidade não tardarão a pôr de parte todos os elementos de um programa racional. O resultado será que todos os partidos acabarão por se tornar bastante semelhantes, mais parecendo, tal como se diz numa comparação muito conhecida, «garrafas vazias com rótulos diferentes». Há, todavia, que acrescentar rapidamente que isso, longe de destruir o seu valor, é o que torna os

[14] Tal como disse Ramsay MacDonald, «o sistema maioritário desincentiva o sectarismo e tende a destruir as divergências dogmáticas e académicas em partidos que não têm qualquer valor ao nível da vida real» (*Socialism and Government,* Londres, 1909, p. 138).

partidos verdadeiramente úteis. A ausência de rigidez doutrinária em organizações que apenas cobrem uma parte da nação significa que não são criadas quaisquer barreiras artificiais entre os diferentes elementos da população. Além disso, quando os partidos se assemelham bastante, é relativamente fácil desempenharem a função de reunirem à sua volta a maioria da população com vista a assegurarem uma maioria para o governo. É esta, com efeito, a razão de ser dos partidos políticos, e, embora os autores que se dedicam à teoria pura nunca a tenham compreendido bem, é a necessidade de instrumentos deste tipo que tem feito os partidos crescer, tal como na vida orgânica a função gera o órgão. A esta missão de serem instrumentos do governo está aliada a outra função dos partidos, nomeadamente proporcionarem um mecanismo para a selecção de dirigentes. Uma democracia, tal como qualquer outra forma de governo, precisa de uma «elite» de personalidades que formulem políticas, função esta que é assegurada pelo método da competição permanente. Todo o indivíduo que desejar experimentar as suas qualidades de liderança política poderá fazê-lo dentro do partido político da sua preferência. Se for o homem certo, será bem sucedido e poderá em breve vir a ascender ao topo da hierarquia de liderança; se fracassar, a culpa será inteiramente sua. A competição é o elemento essencial deste processo de selecção. Se deixasse de existir[15], a cooptação e o favoritismo seriam a forma de suprir os quadros existentes, que em breve degenerariam. Daí que os partidos políticos sejam imprescindíveis, mesmo que sirvam apenas para assegurar a selecção de dirigentes e que, portanto, a sua luta seja apenas um combate entre aqueles que estão «do lado de dentro» contra aqueles que estão «do lado de fora». Afinal, se aqueles que estão «do lado de dentro» já estão demasiado gastos, é bom que haja um mecanismo qualquer que possa ser utilizado para os expulsar dos seus cargos, dando a uma nova equipa uma oportunidade de provar o seu mérito.

Para os adeptos da RP, os partidos representam um abuso se apenas servirem para conseguir eleger determinadas pessoas e não tiverem um «programa» que os dignifique. Ouve-se dizer constantemente que é lamentável que o sistema maioritário tenda a transformar o acto eleitoral num duelo entre pessoas, ou, como se diz por vezes, num «combate de gladiadores». A partir de Victor Considérant, quase todos os defensores do novo sistema eleitoral que tinham consciência das suas implicações criticaram a forma como o sistema maioritário força os partidos a abandonarem os seus programas[16]. Tal como o seu grande

[15] O facto de deixar de existir nos partidos antiparlamentares assim que estes obtêm a vitória e tenham assegurado o monopólio político é a principal razão para se supor que as ditaduras modernas terão tanta dificuldade em resolver o problema da sucessão como as do passado (cf. F. A. Hermens, «Parlamentarismus oder was sonst», in *Hochland,* Março de 1932).

[16] Considérant queixa-se amargamente de que, nos sistemas maioritários, os partidos não se revelam abertamente nas eleições, acrescentando: «Há, portanto, em todos os partidos uma tendência manifesta para se complementarem uns aos outros, quanto mais não seja ao nível do seu discurso e promessas, e para se apropriarem mutuamente daquilo que lhes falta a todos em consequência do seu carácter exclusivo.» Considérant lamenta esta situação por não deixar ver claramente as linhas de demarcação entre os partidos; prossegue dizendo que, se quisermos que haja uma expressão clara de todas as «opiniões» diferentes, há que abolir a

antecessor, sugerem que a RP é o remédio para esse mal. Ninguém poderá afirmar que, neste aspecto, a RP não corresponde às expectativas dos seus adeptos. A RP leva a que os vários partidos se tornem independentes do eleitor marginal, situado ao centro, que tão-pouco aprecia os programas[17], e permite limitar o seu apelo àqueles eleitores que apreciam programas. Como é natural, esta possibilidade torna-se uma necessidade, uma vez que tendências políticas de todos os matizes passam a ter uma oportunidade de formar as suas próprias organizações, e os partidos apenas conseguem manter o controlo do maior número possível de eleitores desde que sejam capazes de satisfazer o desejo de um «programa claro» por parte dos seus membros «característicos». Estes membros «característicos» são os dirigentes locais e provinciais, cujo empenho na pureza partidária já aqui foi referido. As condições criadas pela RP permitem-lhes mostrar o que valem e tornam-se extremamente influentes.

Um outro aspecto a considerar é que num sistema de RP os partidos políticos têm menos probabilidades de terem de assumir a responsabilidade de governar. Tal como os partidos antiparlamentares, podem abster-se em grande medida de assumir responsabilidades desde que as instituições democráticas se mantenham; é possível também que não possam assumir a responsabilidade do poder a não ser numa coligação com outros partidos. No primeiro caso nada há, evidentemente, que o partido não esteja disposto a fazer para definir e promover a sua própria «visão do mundo». E, uma vez que esta «visão do mundo» nunca é confrontada com as verdades inevitáveis da experiência real, pode manter-se indefinidamente e descrever a vida em termos puramente imaginários. No segundo caso, o partido só assume uma responsabilidade parcial, que não é de todo responsabilidade. Se o governo não agir em conformidade com a doutrina de um determinado partido que faça parte da coligação, os membros desse partido podem sempre «passar a responsabilidade». Quando enfrentam

necessidade de fazer concessões que caracteriza o sistema maioritário. Em vez disso, os eleitores deverão ter a liberdade de se organizarem como bem entenderem. Isto é fácil de conseguir porque, «de um modo geral, mudando-se as condições em que as pessoas se encontram umas em relação às outras, muda-se a natureza das relações que existem entre elas». Não subscrevemos esta última afirmação nos termos gerais em que é expressa, mas os adeptos da RP que negarem a dinâmica das suas consequências farão bem em levarem em conta aquilo que Considérant disse sobre este assunto.

[17] John Stuart Mill, a quem, depois de Considérant, devemos aquilo que há em termos de defesa teórica da RP, não deixa de constatar este aspecto. Mill critica duramente os eleitores marginais, chamando-lhes «os mais tímidos, os mais tacanhos e os mais preconceituosos» de todos os eleitores (*Considerations on Representative Government,* Londres, 1861, pp. 136-137).

Por outro lado, Ramsay MacDonald define mais uma vez a questão claramente ao dizer: «A representação proporcional procura resolver no nosso sistema de governo os males que acompanham épocas de transição e instabilidade, sublinhar as divergências dogmáticas inconciliáveis a que a elite tanta importância atribui e impedir a combinação de opiniões à margem dos partidos e das facções dos partidos, que é essencial a um progresso social ordeiro e orgânico. Mal do país que, tendo inicialmente enveredado pela via certa, seja impelido para esta via errada ou, por engano, a adopte de livre vontade» (*op. cit.,* p. 165).

protestos ou críticas adversas, apontam o facto de o seu partido ser apenas um dos elementos da coligação, insistindo em que não é por culpa sua que as coisas estão como estão. E os restantes parceiros da coligação fazem, evidentemente, o mesmo. Assim, é possível várias «visões do mundo» sobreviverem a uma determinada experiência de governação que teria sido fatal se alguma delas tivesse de enfrentá-la sozinha.

Uma vez que se tenha permitido que estas doutrinas antinaturais ganhem raízes, não é possível pôr termo ao seu processo de ramificação e desenvolvimento. Como as várias doutrinas se excluem mutuamente, os dirigentes partidários têm o cuidado de exercerem influência exclusivamente sobre os membros do seu partido. Os outros partidos são vistos como uma seita política diferente, e o contacto com eles significa contaminação, uma ameaça ao bem-estar espiritual dos fiéis. Por conseguinte, os membros do partido têm de limitar o seu convívio social ao seu próprio partido. A fim de satisfazer este requisito, o partido trata de arregimentar socialmente os seus membros, criando uma série de organizações subsidiárias. Esta organização social começa a exercer controlo sobre os membros do partido desde muito cedo. O rapazinho socialista, por exemplo, tem de frequentar um infantário «vermelho», onde não corra o risco de ser contaminado pela influência burguesa. Quando cresce e começa a jogar futebol, um jogo que todos os rapazes europeus adoram, tem de fazer parte da equipa socialista. Há uma diferença bem marcada entre os desportos dos trabalhadores e os desportos dos burgueses, e qualquer membro do partido que não compreenda esta realidade simples revela carecer gravemente de educação política. Quando o rapaz cresce e constitui família, tem de evitar um casamento religioso, pois o trabalhador com consciência de classe é um livre-pensador. Quando vai às compras com a mulher, é preciso que o faça na cooperativa dos trabalhadores, pois é essa a única maneira de evitar qualquer contacto com o sistema de lucros capitalista. E, quando alguém da sua família morre, compete à associação de cremação para a qual contribuíram todos os membros do partido dignos desse nome ocupar-se dos seus restos mortais. É assim que o partido cuida dos seus membros desde o berço ao crematório.

Esta forma extrema de autarcia social tem estado até agora limitada aos grupos socialista e comunista. Mas verificam-se condições semelhantes noutros partidos; na maior parte dos países em que existe RP, o desporto e as cooperativas são em grande medida organizados de acordo com as formações partidárias. Por muito disparatadas que possam parecer estas clivagens, tanto aqueles que as estabelecem como aqueles que devem observá-las as levam muito a sério. O sentido de humor não tarda a desaparecer nos países cuja vida política foi desorganizada pela RP; as divergências políticas são consideradas um assunto demasiado sério para poderem ser tratadas «sem dignidade». Assim se elimina a última barreira que o senso comum poderia erguer para conter a enchente do dogma político e o campo fica livre para o profeta do partido. Este importante funcionário entrega-se ao seu trabalho com grande diligência. É preciso que, de qualquer modo, a posição do partido seja relacionada com pressupostos filosó-

ficos. Essa relação é cuidadosamente investigada – e, se necessário, inventada. Passado algum tempo, consegue-se uma belíssima amálgama de metafísica e política que é apresentada aos membros do partido para que estes a admirem condignamente. É evidente que, depois de um partido ter conseguido arranjar tal trunfo, os outros não podem deixar-se ficar para trás. Até o «Partido Económico da Classe Média Alemã», cuja ligação a interesses económicos era mais do que óbvia, apresentou a sua defesa teórica em termos de valores últimos. Um filósofo diligente deitará mãos ao trabalho e em breve produzirá uma *Weltanschauung* que o partido afirma ser a sua verdadeira razão de ser. Depois de criada essa *Weltanschauung,* os membros do partido têm de ser, evidentemente, doutrinados nela. Para esse efeito, serão criados cursos de formação para dirigentes locais e provinciais, para os jovens e para as mulheres. Aqueles que concluírem esses cursos espalham-se depois pelo país como missionários devidamente qualificados da nova doutrina e não tardará que cada partido tenha pregado a sua visão do mundo a todos aqueles que de algum modo se interessem activamente pela política. O resultado é óbvio: estabelecem-se demarcações artificiais e é destruída a unidade nacional. No sistema maioritário, isto nunca poderia acontecer, mas, uma vez que tenha aberto caminho à divisão, a RP avançará facilmente, ganhando força à medida que for crescendo graças a condições que ela própria cria.

A RP E OS GRUPOS DE INTERESSES

OS GRUPOS DE INTERESSES EM GERAL

A RP produz um outro conjunto de consequências que vão dar origem, simultaneamente, a um novo tipo de partido e alterar a estrutura dos velhos partidos democráticos. Referimo-nos ao agrupamento dos partidos políticos de acordo com interesses económicos. Este tipo de partido raramente surge num sistema maioritário. De um modo geral, os membros de um determinado grupo de interesses não constituem uma maioria em qualquer círculo eleitoral; e, mesmo quando isso acontece, muitos deles preferem votar num partido político a fazerem-no numa nova organização cuja única função seja «representar» os seus interesses económicos. Por conseguinte, num sistema maioritário, os partidos baseados em interesses económicos não têm grandes perspectivas de êxito, embora há muitos anos sejam frequentemente desenvolvidos esforços nesse sentido. Mas isto não significa que os interesses económicos não estejam «representados». Pelo contrário, todos os grupos de interesses fazem as suas exigências aos candidatos dos vários partidos em campo, que estão dispostos a satisfazê-las, se puderem. Mas só poderão fazê-lo se com isso não alienarem outros grupos. Por conseguinte, os candidatos a cargos públicos são obrigados a examinar as reivindicações desses interesses especiais em termos do bem-estar da comunidade no seu conjunto. Só podem comprometer-se a satisfazer as exi-

gências de um determinado grupo se conseguirem convencer os grupos rivais de que a acção contemplada não irá prejudicá-los excessivamente. Este processo de educação produz excelentes resultados em todos os sentidos. O candidato, ao ver-se perante as pretensões contraditórias de vários grupos, tem de se informar sobre a situação económica de cada um deles; é obrigado a tomar em consideração toda a nação, e não só algumas das partes que a compõem. E o mesmo se aplica aos próprios grupos de interesses. Cada um deles tem de levar em conta o facto de ser apenas um de vários grupos com interesses diversos e que as suas pretensões só poderão ser satisfeitas em termos que sejam aceitáveis para os outros grupos. Assim, tanto os grupos de interesses como os próprios candidatos são obrigados pela natureza do sistema eleitoral a levar em conta a comunidade no seu conjunto e a não se cingirem simplesmente aos limites estreitos das suas preocupações económicas.

Uma vez que se introduza a RP, o panorama altera-se. Deixa de ser necessário fazer apelo à maioria; qualquer grupo de interesses com um número mínimo de membros tem o privilégio de criar um partido próprio. De início é possível que só um número reduzido daqueles que compõem o grupo decida votar no novo partido, mas o primeiro êxito trará outros e o novo partido poderá, em breve, estar firmemente estabelecido. Basta um elemento conseguir isso para outros seguirem o seu exemplo, com receio de que o grupo que achou por bem organizar-se exerça uma influência política excessiva. Não precisamos de nos debruçar longamente sobre as consequências lógicas deste fenómeno. Os candidatos eleitos para o parlamento pelos novos partidos terão assumido o compromisso de considerarem apenas um interesse – o do grupo a cujo apoio recorreram. Foi-lhes pedido que votassem exclusivamente com base nos seus próprios interesses[18]. Ninguém lhes disse que há outros grupos na comunidade para os quais o parlamento tem o dever de legislar sensatamente e bem. Inevitavelmente, tenderão mais do que antes a pensar em termos das suas próprias pretensões. Tornar-se-ão cada vez mais egocêntricos. Irão descobrir que são vítimas de males que até então passaram despercebidos, e o seu partido, que tem toda a vantagem em aproveitar-se dessas reclamações, fá-los-á crer que os

[18] Por conseguinte, não é correcto dizer-se que a RP teria a vantagem de atenuar os males dos grupos de pressão «obrigando-os a revelarem-se».

Tal como disse A. V. Dicey, «Se sessenta e sete indivíduos que se opõem à vacinação viessem acidentalmente a ser eleitos para a Câmara dos Comuns, por exemplo, como conservadores ou liberais, constituiriam, note-se bem, um grupo muito diferente de sessenta e sete deputados que tivessem sido eleitos para a Câmara dos Comuns para representar a luta contra a vacinação. A diferença é a seguinte: no primeiro caso, os indivíduos aperceber-se-iam todos de que, muitas vezes, haveria assuntos mais urgentes do que oporem-se à vacinação; mas os sessenta e sete homens eleitos pelo sistema da representação proporcional com o objectivo de conseguirem a revogação total das leis das vacinas fariam, ou melhor, seriam obrigados a fazer dessa revogação o principal objectivo da sua acção parlamentar» (*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, 1920, p. LXXII).

V. também F. A. Hermens, «Democracy and proportional representation», in *Public Policy Pamphlet*, n.º 31, University of Chicago Press, Setembro de 1940, pp. 13-15.

seus motivos de queixa são inteiramente justos e precisam de ser corrigidos. Mais uma vez, a RP terá demonstrado o seu poder de produzir condições negativas que nunca haviam existido antes.

Um dos aspectos mais deprimentes que muitos observadores constataram na vida política de países onde a RP foi adoptada é esta interpenetração da política e dos interesses económicos. As grandes questões nacionais tendem a desaparecer da cena, sendo substituídas por controvérsias suscitadas por pessoas cujos interesses são puramente económicos. A falta de sinceridade passa a ser necessariamente um elemento deste processo. Afinal, as grandes questões de política externa e interna existem efectivamente e há que procurar resolvê-las de uma maneira ou de outra. Mas aqueles que foram eleitos para o parlamento como membros dos novos partidos foram educados na ignorância dessas questões vitais. Os eleitores que os elegeram estão unidos apenas pelos seus interesses económicos, e os assuntos que não afectem o seu bem-estar material de uma forma concreta e directa são cuidadosamente excluídos da plataforma, com receio de que qualquer posição que venha a ser assumida possa alienar membros do partido cuja influência não podem dar-se ao luxo de perderem. Quando os candidatos vencedores desses partidos chegam ao parlamento, podem vir a ser submetidas a votação questões não económicas, como o casamento e o divórcio, a relação entre a Igreja e o Estado, a proposta de um tratado de amizade ou aliança com um país estrangeiro. Mas esses candidatos não receberam um mandato popular relativamente a estes assuntos. Qualquer decisão que venham a tomar será tomada exclusivamente a título pessoal, contrariamente aos princípios da democracia[19]. É perfeitamente natural que subordinem esses assuntos aos interesses económicos do seu grupo. O que fazem é mostrar que estão dispostos a negociar nos seguintes termos: se os partidos políticos concordarem em votar a favor de medidas destinadas a promover os nossos interesses económicos, nós, pela parte que nos toca, votaremos as questões não económicas que quiserem da maneira que quiserem. Quando acordos deste tipo se tornam comuns, significa que a vida política está mesmo em baixo e, a longo prazo, os eleitores não se sentirão satisfeitos. Chegará um momento em que, por sua vez, profundamente desgostosos, se voltarão contra estes *Interessentenhaufen* (aglomerações de pessoas com interesses específicos), juntando-se aos partidos extremistas, que se baseiam num princípio político, nomeadamente a contestação violenta das instituições democráticas existentes. Estes partidos têm, pelo menos, o mérito de se preocuparem com aquilo que consideram ser o bem público. Por esta razão, haverá muitos idealistas sinceros que lhes darão o seu apoio como alternativa preferível.

[19] Tal como disse Ramsay MacDonald: «Neste sistema de representação anárquica, individual e de homens sensatos (o sistema de RP proposto por Hare), um candidato pode ser eleito por um círculo enorme para defender uma determinada questão e, quando chega ao parlamento, não representa de todo o seu círculo, a não ser no que respeita a essa questão... Trata-se de um conceito de representação perfeitamente absurdo» (G. Horwill, *Porportional Representation, Its Dangers and Its Defects*, Londres, 1925, p. 123).

Uma consideração igualmente importante é a de que o aparecimento de partidos de interesses significa a deterioração dos dirigentes políticos do país. Os adeptos da RP tendem a ignorar a importância de bons quadros políticos; na sua opinião, em política só o programa é que interessa, e alguns chegam ao ponto de recomendarem que o eleitor vote apenas num programa, deixando que seja o partido a nomear e destituir os deputados. É evidente que, na prática, muito depende da qualidade da «classe política» a que é confiado o governo de um país. Se governar eficazmente, poderá conseguir que o país resista a uma tempestade susceptível de causar graves danos a um navio de Estado mal pilotado; se for medíocre, poderá permitir que ele seja arrastado para águas perigosas, expondo-o a perigos, mesmo que o mar esteja relativamente calmo.

A experiência demonstra que os tipos de candidatos que «chegam ao topo» são totalmente diferentes nos dois sistemas eleitorais. O sistema maioritário atribui o prémio do sucesso ao homem que consegue atrair a maioria dos eleitores do seu círculo eleitoral. Em geral, são preferidos os candidatos que não se identificam demasiado com qualquer interesse económico específico, não vá o partido perder o apoio de elementos importantes do eleitorado. O candidato com melhores perspectivas é aquele que goza de popularidade geral. Se tiver conseguido conquistar a confiança do povo graças ao seu sucesso como advogado, médico, professor universitário ou professor de liceu, essa experiência será uma vantagem, pois a prática destas profissões implica uma grande variedade de contactos e torna-o desembaraçado a lidar com problemas e com pessoas. Isto aplica-se no que respeita ao conhecimento da história, do direito e das ciências sociais. Além disso, um indivíduo com formação superior tem mais probabilidade do que outros candidatos de beneficiar do conhecimento de línguas estrangeiras. Isto terá pouca importância num país grande, como os Estados Unidos, onde a maioria da população fala a mesma língua, mas tem uma grande importância nos países europeus mais pequenos, onde não se pode viajar muito tempo num comboio rápido sem se atravessar uma fronteira. Nesses países um indivíduo que não fale as principais línguas nunca será considerado competente para representar o seu país em negociações com representantes de potências estrangeiras ou numa conferência internacional. Além disso, os problemas sociais e económicos dos nossos tempos apresentam semelhanças extraordinárias nos diversos países. Um indivíduo que tenha conhecimentos de várias línguas estrangeiras poderá estudar a experiência de outros países antes de dar o seu aval a uma lei do seu próprio país, evitando assim, por vezes, que os seus compatriotas se lancem numa experiência dispendiosa de mérito duvidoso. Estará igualmente em posição de poder recomendar, com base nos seus conhecimentos mais vastos, medidas que não ocorreria a outros legisladores propor.

Há que admitir, porém, que só uma pequena percentagem de diplomados de cursos superiores têm uma aptidão manifesta para a política. A maioria deles não se interessa grandemente por política. E é importante acrescentar que a democracia tem efectivamente lugar para os homens que vencem pelo seu próprio esforço, independentemente do seu meio social, e que não tiveram oportunidade de estudar longos anos à custa dos pais. O sistema maioritário acolhe-os da mesma forma que acolhe os seus irmãos que receberam uma educação mais completa. Nenhum diplomado de um curso superior obterá um mandato simplesmente por ter um curso superior e ninguém será excluído por não o ter. Tudo depende da opinião do eleitor quanto à aptidão do candidato, e a experiência demonstra que o eleitor escolhe normalmente uma combinação bastante feliz de vários elementos. Muitos diplomados de cursos superiores são bem sucedidos. Mas haverá sempre trabalhadores, comerciantes e agricultores entre os deputados de um parlamento e o lugar que vierem a ocupar na vida nacional dependerá das suas aptidões pessoais.

Ora os grupos de interesses que são bem sucedidos por virtude da RP têm um método de selecção diferente. O candidato não precisa de ser o tipo de homem que atrai a maioria dos cidadãos; basta-lhe ser aceitável para aqueles que defendem um determinado interesse. Os profissionais liberais – advogados, médicos, professores, etc. – vêem-se normalmente excluídos da política. Os membros dos partidos de interesses são um conjunto de homens radicais; para eles, tudo em política é determinado pelo lugar que as pessoas ocupam na vida, e, se um médico viesse a ser eleito por um grupo de indivíduos com casa própria, é possível que viesse a trair os interesses daqueles que votaram a seu favor. O novo partido só lhe dará uma oportunidade se também ele tiver casa própria e se os eleitores estiverem convencidos de que irá pensar principalmente como alguém que tem casa própria. Porque – dizem os eleitores –, se ele é fundamentalmente um médico, então que se junte a outros médicos e forme um partido de médicos, que receberão então a percentagem de mandatos parlamentares que merecem, tal como os indivíduos com casa própria. E os apoiantes da RP dão a sua aprovação a tudo isto. O resultado deste raciocínio é óbvio: pertencer a uma «profissão liberal» – qualquer que ela seja – acaba por se tornar um *privilegium odiosum,* e o país fica assim privado daquilo que tem de melhor em termos de quadros potenciais.

Uma outra consequência nefasta deste sistema é que os grupos de interesses não seleccionam de entre os seus membros o melhor tipo de candidato. Os trabalhadores, os agricultores e os indivíduos com casa própria que são destacados nas listas dos respectivos partidos não são do mesmo tipo que os trabalhadores, agricultores e indivíduos com casa própria que são eleitos pelo sistema maioritário. Antes de a RP ser adoptada havia elementos de todas as profissões liberais nos partidos políticos existentes. Os partidos escolhiam-nos como candidatos se os julgassem politicamente prometedores – por outras palavras, se considerassem que apresentavam as qualidades que caracterizam o político e o estadista. No entanto, os candidatos dos partidos de interesses que se constituem no sistema de RP são seleccionados pela sua capacidade para servirem interesses económicos específicos. Têm de estar inteiramente a par das pretensões dos seus partidos e exigir energicamente que sejam realizados. O resultado

de se aplicar este critério é, na melhor das hipóteses, a selecção de uma série de indivíduos com bons conhecimentos na sua especialidade, mas que enfermam do defeito de todos os especialistas, nomeadamente uma incapacidade curiosa para verem tudo aquilo que não seja o assunto em que decidiram concentrar-se. Este defeito é agravado pelo facto de os partidos de interesses tenderem naturalmente a favorecer aqueles que têm desenvolvido grande actividade nas várias organizações constituídas para a defesa dos seus interesses, principalmente os secretários remunerados dessas organizações. É certo que esses secretários conhecem melhor as pretensões das suas organizações do que os membros independentes. Já percorreram o país, já participaram em *lobbies* e, de um modo geral, são «entendidos no seu ofício». Mas são burocratas e não políticos. O seu trabalho é de carácter administrativo e rotineiro. São mestres no que respeita a essa rotina, mas basta verem-se perante uma tarefa fora do comum que não sabem o que fazer. Carecendo do desembaraço do político competente, não é de esperar que sejam peritos na formulação de políticas ou no planeamento de manobras.

A INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSES NOS PARTIDOS DEMOCRÁTICOS QUE SOBREVIVEM

A influência que os grupos de interesses exercem na política não se limita ao efeito imediato da sua presença numérica nos parlamentos. Com o tempo, todos os outros partidos acabam por ser contaminados pelo espírito que os anima. O primeiro fenómeno geral a verificar-se é a deterioração da elite. Os outros partidos só podem competir com os grupos de interesses se contarem com representantes desses grupos nas suas próprias listas. Isso permitir-lhes-á dizer: «Sr. Agricultor, não precisa de votar no Partido dos Agricultores para ficar devidamente 'representado' no parlamento. Veja a nossa lista. Logo em cima vê o Sr. Silva, que é um agricultor, em todos os aspectos. Se votar nele, o seu voto ajudará a eleger um representante da sua classe.» Estes argumentos resultam. A consequência disto é que os partidos políticos que restam, sejam eles quais forem, acabam por entregar a maior parte dos seus mandatos a elementos de vários grupos de interesses. É importante não esquecer, porém, que não têm a liberdade de seleccionar os candidatos que consideram mais competentes. Para garantirem a vitória têm de assegurar o aval das organizações económicas que apoiam os vários grupos. Estas organizações apercebem-se rapidamente de que gozam de um novo poder e, embora em teoria se digam apolíticas, irão tentar impor os indivíduos da sua preferência a todos os partidos em que é de esperar que vote um número elevado dos seus membros. Os homens que essas organizações recomendam são, evidentemente, seus membros. Poderão não simpatizar grandemente com o partido a que são obrigados a aderir e, depois das eleições, não irão esquecer que o «seu» partido foi apenas um factor de somenos importância na sua eleição para o parlamento. E, mesmo que simpatizem com o partido, não podem, pelas razões referidas, servi-lo tão bem como o político dos

tempos antigos. Aliás, é de duvidar até que sejam o material apropriado do ponto de vista da organização. Já tem acontecido estas organizações obrigarem os partidos políticos a aceitar homens em quem elas próprias já não estavam interessadas, pensando que a melhor maneira de se verem livres deles era mandarem-nos para o parlamento e deixarem que fossem os contribuintes a pagarem o seu ordenado. Não é preciso sublinhar o que significa para a elite política de um país a maior parte dos seus elementos serem escolhidos desta maneira. É fácil compreender por que razão Max Weber, depois de ter verificado os efeitos desta tendência durante as primeiras eleições realizadas na Alemanha segundo o sistema de RP, previu que o Reichstag se tornaria em breve «um parlamento de idiotas, totalmente incapaz de servir de base à selecção de dirigentes políticos»[20].

O resultado desta imposição de representantes dos interesses económicos aos partidos políticos é que estes perdem a sua unidade de acção. Os membros de um grupo de interesses tentarão levar o partido numa direcção e os de outro tentarão levá-lo numa direcção diferente. Antes de um partido poder fazer seja o que for terá de ter em conta todos os grupos que o compõem. É verdade que isto é uma coisa que todos os grandes partidos políticos têm de fazer, já que os interesses e opiniões se tornam forçosamente mais diversos à medida que o partido vai crescendo. Mas a diferença é a seguinte: num sistema maioritário, antes de serem eleitos, todos os membros do grupo parlamentar de um determinado partido têm de decidir a favor do partido e comprometer-se, efectivamente, a pôr os interesses do partido em primeiro lugar. Se, depois de serem eleitos, derem mais relevo a um determinado interesse em detrimento de outros, estarão a pôr em perigo a sua reeleição. No entanto, no sistema de RP, o deputado fica a dever mais aos outros elementos do seu grupo económico do que ao seu partido. Em caso de conflito, porá em primeiro lugar os interesses do grupo económico e em segundo lugar os do partido. Este deixa, portanto, de apresentar o grau de unidade que tinha anteriormente. Passa a ser como uma *holding*, composta por uma série de empresas que se ligaram livremente umas às outras e que têm todas interesses próprios muito específicos. Sempre que a *holding* tentar impor a sua vontade a uma das empresas que a compõem contra a vontade desta, os principais accionistas seguem o seu próprio caminho, desligando-se do grupo a que pertencem. Passa-se algo de semelhante com os partidos que são obrigados a fazer concessões a grupos de interesses. Deixam de poder agir

[20] Esta passagem merece ser citada na íntegra na língua original em que foi escrita: «Bei den nächsten Wahlen wird eintreten, was bei diesen sich erst im Keim zeigte: die Berufsverbünde (Hausbesitzer, Diplominhaber, Festbesoldete, Bünde aller Art) werden die Parteien zwingen, lediglich zum Zwecke des Stimmenfanges deren (der Berufsverbände) besoldete Sekretäre an die Spitze der Liste zu stellen. Das Parlament wird so eine Körperschaft werden, innerhalb derer solche Persönlichkeiten, denen die nationale Politik 'Hekuba' ist, die vielmehr, der Sache nach, unter einem imperativen Mandat von ökonomischen Interessenten handeln, den Ton angeben: ein Banausenparlament, unfähig in irgendeinem Sinne eine Auslesestätte politischer Führer darzustellen.» *(Berliner Börsenzeitung,* 25 de Fevereiro de 1919, reed. in *Gesammelte Schriften zur Politik,* Dunker e Humblot, Munique, 1921, p. 391.)

normalmente. É preciso negociar longamente para se conseguir a aprovação dos vários contingentes para as propostas apresentadas, o que poderá levar a que o partido não consiga agir de todo em relação a determinadas questões controversas.

OS SISTEMAS DE RP DE HARE E DE LISTAS

Já aflorámos nas páginas anteriores, ao analisarmos a influência dos grupos de interesses na estrutura dos restantes partidos, problemas que poderão ser um pouco diferentes nos dois principais tipos de sistemas de RP modernos, nomeadamente o sistema de Hare e o sistema de listas. Por essa razão, iremos agora examinar brevemente as diferenças entre estes dois sistemas.

No sistema de Hare, o eleitor vota em candidatos específicos. A sua primeira escolha incide no candidato de quem mais gosta, a segunda no candidato que é o seu segundo preferido, e assim sucessivamente. Para ser eleito, um candidato deve obter um determinado número de votos, uma «quota», que poderá ser um número fixado por lei ou diferir consoante o número de votos expressos e o número de candidatos a serem eleitos. Se o número de votos expressos como primeira preferência a favor de um candidato for superior à quota, o excedente é atribuído a outro candidato que corresponde à segunda preferência dos seus apoiantes. Caso, aplicando-se este processo[21], não haja candidatos suficientes com a quota de votos necessária, os candidatos mais fracos são eliminados, sendo os seus votos transferidos para os mais fortes, até se conseguirem determinar os candidatos vencedores.

No que se refere ao sistema de listas, há duas variantes importantes: a «lista rígida» e a «lista livre». No primeiro caso, as listas concorrentes são preparadas por comités dos partidos que dispõem os candidatos por uma determinada ordem. Depois de concluída a contagem, determina-se em primeiro lugar quantos mandatos obteve cada partido; em seguida, declaram-se eleitos os primeiros candidatos da lista. Por exemplo, se um partido obtiver cinco mandatos, serão eleitos os primeiros cinco candidatos da lista desse partido. O que se passa no caso da «lista livre» é diferente. Neste caso, é dada ao eleitor a possibilidade de manifestar preferências por um ou mais candidatos, sendo-lhe, por vezes, permitido manifestar preferências por candidatos de várias listas partidárias. A lei eleitoral estipula o peso que deve ser atribuído a essas preferências. Pode prever, por exemplo, que, depois de ter sido determinado o número de mandatos a atribuir a uma determinada lista partidária, sejam eleitos os candidatos que tiverem obtido o número mais elevado de preferências pessoais, independentemente do lugar que ocupam na lista do seu partido.

Para podermos comparar estes dois sistemas de RP teremos de estabelecer uma base de comparação apropriada. Na Inglaterra e nos Estados Unidos os

[21] Para mais pormenores, v. C. G. Hong e G. H. Hallett, Jr., *Porportional Representation,* Nova Iorque, 1926, pp. 77 e segs.

apoiantes da RP advogam normalmente o sistema de Hare, considerando-o «o melhor sistema de RP», ao passo que o sistema de listas é considerado «um sistema inferior». Neste caso, os adjectivos «melhor» e «inferior» são juízos de valor subjectivos, sem qualquer significado científico. O único critério que poderá ajudar-nos a decidir sobre a perfeição atribuída aos dois sistemas relaciona-se com as premissas lógicas da RP. Há que fazer a pergunta: representação do quê e proporcionalmente a quê? Não há dúvida de que aquilo que se pretende «representar» é, tal como já foi referido, partidos ou «opiniões», ou algo igualmente impessoal, e proporcionalidade significa simplesmente que esses grupos de «opinião» distribuem entre si os mandatos de um órgão eléctivo na proporção dos votos expressos a seu favor. Neste processo, a pessoa do «representante» é inteiramente subordinada a essa entidade mais objectiva[22]. Qualquer pessoa que dê uma vista de olhos pela bibliografia escrita em defesa da RP não poderá deixar de se aperceber do vigor com que o sistema maioritário é criticado precisamente por sublinhar o elemento «subjectivo» das pessoas, e não o elemento «objectivo» dos partidos. No entanto, o sistema de Hare, a ser utilizado tal como se pretendia que fosse, leva o eleitor a concentrar-se em pessoas e não em partidos. Por esta razão, esse sistema é uma forma ilógica de RP, ao passo que o sistema de listas, que faz com que as eleições se tornem fundamentalmente uma opção entre partidos diferentes, é a forma mais lógica de RP.

Poderá dizer-se que a adesão rígida à lógica não é um requisito político e que os assuntos devem ser vistos numa perspectiva mais prática. Mesmo assim, o sistema de RP proposto por Hare não é tão superior ao sistema de listas como os seus adeptos supõem. Se considerarmos as consequências da RP mencionadas nas páginas precedentes (multiplicação de partidos, promoção dos partidos radicais e dos grupos de interesses), o sistema de Hare, em si mesmo, é pior do que o sistema de listas, porque intensifica os três efeitos desintegradores da RP já referidos. Se tomarmos em primeiro lugar a multiplicação de partidos[23], verificamos que no sistema de listas a criação de um novo partido continua a ser, obviamente, um risco; o risco é muito menor do que no sistema maioritário, mas continua a ser um risco. Se a quota for 60 000 votos, então os membros de um novo partido que obtenha menos de 60 000 votos continuarão, mesmo as-

[22] Para alguns defensores da RP, a pessoa do candidato tem tão pouca importância que, na sua opinião, a única finalidade das eleições devia ser determinar o número de lugares a atribuir a cada partido. A partir daí, o partido poderia atribuir os mandatos a quem desejasse, ficando entendido que esses deputados poderiam ser destituídos pelo partido (cf. H. Kelsen, *Das Problem des Parlamentarismus,* Viena e Leipzig, s.d., pp. 16-19).

[23] No que se refere à multiplicação de partidos decorrente do sistema de Hare, convém lembrar que o próprio Thomas Hare não só a previu, como a considerou uma vantagem nítida. Diz, por exemplo: «Serão nomeados muito mais candidatos em toda a parte», e, mais adiante, é ainda mais explícito: «As minorias [...] [no sistema do voto único transferível] serão muito superiores em número àquelas que existem actualmente, por virtude da acção de inúmeras afinidades e compulsões que, numa situação de libertação, *dissolverão as actuais maiorias*» (itálicos meus) (V. T. Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal,* 4.ª ed., Londres, 1873, pp. XV e 26-27.)

sim, a «desperdiçar o seu voto». Para os promotores de novos partidos, isto constitui uma grande desvantagem, que eles muitas vezes não conseguem superar. Trata-se de um problema que não existe no sistema de Hare, que funciona como uma espécie de resseguro. Se não houver a certeza de que os membros de um novo partido são em número suficiente para obterem uma quota, é possível dizer-lhes que dêem um dos seus votos expressos como preferência secundária a um partido que esteja seguro de vir a ser eleito. Isto levará muitos eleitores a apoiarem um novo partido, coisa que não teriam feito num sistema de listas. Escusado será dizer que entre estes novos partidos contar-se-ão partidos radicais e grupos de interesses[24].

Os apoiantes do sistema de Hare apontarão, todavia, a experiência prática dos países em que foram realizadas eleições com base nesse sistema; tal como iremos ver mais adiante, nesses países, os efeitos desintegradores da RP não foram efectivamente tão intensos como nos países em que é utilizado o sistema de listas. Isto não se deve, no entanto, ao sistema de Hare em si. Tal como já se referiu, os sistemas de RP são todos mais ou menos «proporcionais» e, portanto, mais ou menos destrutivos, consoante os círculos eleitorais sejam maiores ou mais pequenos. Por exemplo, se um círculo eleitoral apenas tiver de eleger três candidatos, qualquer partido que obtenha mais de 50% do número total de votos irá conseguir forçosamente dois dos três mandatos. É evidente que este tipo de disposições prejudica os partidos pequenos, favorecendo os partidos maiores. Escusado será dizer que os adeptos da RP deveriam opor-se a este tipo de resultados, por limitarem a proporcionalidade que desejam; deviam exigir

[24] Os apoiantes do sistema de Hare afirmam que, com o seu sistema, a cisão de partidos seria limitada, porque os eleitores que discordassem dos desejos dos dirigentes do partido poderiam apoiar um membro do seu antigo partido como candidato que partilha das suas opiniões, em vez de constituírem o seu próprio partido. No entanto, se isso acontecesse, os efeitos não seriam muito diferentes de uma cisão dos partidos. Os partidos são unidades de acção e a sua finalidade última é formularem uma política coerente e conseguirem que ela seja apoiada por uma maioria. Um partido cuja unidade seja destruída pela eleição de candidatos de opiniões diferentes que não têm nada em comum a não ser o rótulo do partido não pode cumprir a sua função.

É interessante constatar que os principais defensores franceses (e italianos) da RP exigiam a RP com o fim de criarem fortes organizações partidárias que, na altura em que a RP surgiu, não existiam no seu país. É evidente que, nestas condições, o sistema de listas seria o único sistema de RP recomendável; o sistema de Hare poderia ter agravado a situação existente. Por conseguinte, os principais adeptos da RP franceses exigiram, quase unanimemente, o sistema de listas, e isso aconteceu não só antes, mas também depois, de a República alemã ter ruído (v. G. Lachapelle, *Les Régimes électoraux,* cit., pp. 170-171, e *Elections législatives, 26 avril et 3 mai 1936,* pp. XIV-XVI, Paris, 1936). Para além do argumento de que as organizações partidárias existentes precisam de ser reforçadas, Lachapelle exige correctamente o sistema de listas por motivos de coerência, já que este é o único método susceptível de assegurar uma total proporcionalidade.

que os membros dos órgãos legislativos fossem eleitos pelo país inteiro – que foi, efectivamente, o que fez Thomas Hare[25].

Por outro lado, a desincentivação da multiplicação de partidos que decorre da existência de círculos eleitorais de pequena dimensão não é estranha ao sistema de Hare. Pelo contrário, já que o sistema de listas, ao não oferecer as possibilidades de resseguro entre pequenos e grandes partidos, pode produzir o mesmo resultado e até de uma forma mais eficiente. Suponhamos que os 435 membros da Câmara dos Representantes dos Estados Unidos eram eleitos pelo sistema de Hare e que o país inteiro constituía um enorme círculo eleitoral. Seria razoável supor que, nesse caso, haveria pelo menos 5000 candidatos a concorrer. Ao ver-se perante tal número de candidatos, o eleitor médio sentir-se-ia impotente. Uma determinada percentagem de eleitores – muito superior à que se verificaria no sistema maioritário – inutilizaria o seu boletim de voto. Outros gostariam talvez de votar a favor de uns quantos candidatos sobre os quais tivessem uma opinião bastante definida e talvez se dessem ao trabalho de procurar os seus nomes entre os 5000 impressos no boletim de voto. Mas não haveria a certeza de que qualquer desses candidatos seria eleito e é possível que alguns deles obtivessem mais do que a sua quota de votos na primeira contagem, o que significaria que os votos excedentários deixariam de contar a seu favor. Então quais os candidatos que os eleitores deveriam escolher como segundas ou terceiras preferências? O mais certo é que, chegado a este ponto, o eleitor esteja completamente desnorteado. Provavelmente, já não irá assinalar quaisquer outras preferências, o que significa que os seus votos deixarão de contar à medida que a lista se for «esgotando». Ou talvez faça aquilo que os eleitores têm feito frequentemente quando o sistema de Hare é adoptado em eleições municipais nos Estados Unidos, nomeadamente recorrer à votação «alfabética». Depois de terem escolhido como primeira preferência ou preferências o candidato ou candidatos em que lhes tenha sido dito para votarem, apenas assinalarão o nome do candidato cujo nome figurar na lista mais perto do candidato em que votaram primeiro. Isto significa, evidentemente, que, devido à complexidade do sistema de votação, o eleitor é privado de uma oportunidade de fazer a sua vontade prevalecer.

[25] Segundo Hare, todo o Reino Unido, incluindo a Irlanda, devia formar um único círculo eleitoral para efeito de cálculo da quota. Seria apresentada ao eleitor «uma lista contendo os nomes não só dos candidatos do seu próprio círculo, mas também dos candidatos de todos os outros círculos do reino» *(op. cit.,* p. 125). Mais adiante diz que seria dada ao eleitor «liberdade de escolha não só no que se refere aos dois ou três (candidatos propostos no sistema maioritário), mas, provavelmente, a 2000 ou 3000 candidatos» (p. 140). No entanto, isto significaria a constituição de centenas de «círculos eleitorais» no país, e aquilo que se pretende, evidentemente, é que o eleitor se concentre nos candidatos propostos pelo círculo a que pertence.

Há outros aspectos da proposta de Hare que não se prestam a ser resumidos; sugerimos que leitor consulte o livro de Hare, onde poderá informar-se sobre todos os pormenores que lhe interessem.

Há a acrescentar que o total de boletins de voto «nulos e esgotados», mesmo em círculos eleitorais relativamente pequenos (como Nova Iorque, por exemplo), já tem atingido os 20%. Se houvesse um círculo nacional único, seria muito maior a percentagem daqueles que votam e que seriam privados da oportunidade de influenciarem o resultado das eleições. E, quando isto acontece, é evidente que não podemos dizer – como os proponentes da RP têm dito tão frequentemente – que, se alguns eleitores não compreendem os aspectos técnicos do sistema de RP proposto por Hare[26], isso tem tão pouca importância como o facto de as pessoas que atravessam uma ponte não compreenderem a engenharia da sua estrutura. Neste caso, tal como em tantos outros, temos de estar atentos a analogias descabidas. A analogia correcta a fazer é a seguinte: suponhamos que há uma ponte nova, com uma construção complexa, que os engenheiros apreciam grandemente devido às suas características técnicas inovadoras. No entanto, cerca de 20% dos automóveis que a atravessam têm acidentes fatais. Está provado que os bons condutores conseguem atravessar a ponte com toda a segurança, facto que, provavelmente, não irá impressionar muito a polícia. A conclusão da polícia é que é preciso ter em conta a natureza humana e que, se 20% daqueles que utilizam a ponte perdem a vida, será necessário interditá-la e obrigar os engenheiros a voltarem ao tipo de estrutura antiga, que a experiência demonstrou ser bastante segura[27].

Depois, há o problema da contagem dos votos. Essa contagem já é bastante demorada em algumas eleições municipais americanas. É possível que, futuramente, a utilização de máquinas de votar venha a resolver o problema. Mas não existe nenhuma máquina de votar que consiga processar os votos de milhares de candidatos e, provavelmente, é impossível construir uma máquina desse tipo. Portanto, se o sistema de Hare fosse adoptado a nível nacional, o tempo de

[26] Walter Bagehot diz o seguinte sobre o sistema de Hare: «O cidadão comum não conseguirá apreender rapidamente todos os pormenores que Hare incluiu nele com tanto carinho. A sua ânsia de provar o que poderia fazer-se era tal que acabou por confundir a maior parte das pessoas quanto àquilo em que consistia o sistema em si. Já ouvi alguém dizer que 'nem o próprio Hare conseguiria lembrar-se dele mais de dois dias seguidos'» *(op. cit.*, p. 132).

[27] Os proponentes da RP poderão dizer que no sistema maioritário são «desperdiçados» ainda mais de 20% dos votos. Trata-se, no entanto, de uma objecção que toma por verdade algo que não está provado e que só pode ser feita com base no argumento de que «a finalidade de um órgão representativo é representar». Para nós, as eleições não têm como finalidade última a «representação»; são antes um processo de integração, que tem como uma das suas principais características a tomada de uma decisão directamente pelos eleitores. Enquanto isso acontecer, nenhum voto é desperdiçado por pertencer à minoria; o que se passa simplesmente é que não foram expressos votos suficientes a favor dos seus candidatos para ela se tornar uma maioria. Por outro lado, todos os votos terão sido desperdiçados se as eleições não tiverem conseguido produzir um órgão legislativo que possua uma maioria competente e disposta a colaborar em prol do bem comum. Um resultado deste tipo, de que as duas eleições para o Reichstag alemão realizadas em 1932 constituem o melhor exemplo, será geralmente considerado a *reductio ad absurdum* do processo de votação e abrirá caminho à ditadura, o que significará o fim de todas as eleições livres.

contagem seria interminável, e duvido de que, depois de terem tido uma experiência dessas, os eleitores de qualquer país quisessem repeti-la.

Além disso, há um elemento aleatório. Trata-se de um aspecto bastante técnico e apenas iremos abordar esse problema aqui muito superficialmente. Alguns tratados mais pormenorizados escritos pelos proponentes do sistema de Hare sublinham a importância de se utilizar uma quota bastante reduzida[28]; talvez seja o facto de não se ter em conta essa necessidade que produz resultados como o seguinte:

> Em Christchurch, na Nova Zelândia, os boletins de voto foram contados trezentas vezes e, no fim, não se conseguiu determinar quais eram os dois últimos candidatos vencedores; por isso, puseram os boletins dentro de um chapéu e o escrutinador aproximou-se do chapéu de costas, enfiou a mão lá dentro (descreve o gesto) e tirou um nome. Foi esse o candidato eleito. Em seguida repetiu este processo e tirou outro nome do chapéu, e foi assim que se fez a selecção final[29].

Vamos supor que este tipo de situações não se dá se for estabelecida a quota apropriada. Mesmo assim, é possível que surjam problemas. Em primeiro lugar, quando o excedente de votos de um candidato que obteve um número de votos superior à sua quota é transferido, é habitual contarem-se outras preferências expressas nesses boletins de voto, preferências essas que não foram contadas antes. Isto significa que é puramente por acaso que os votos desses eleitores são contados a favor de um candidato e não de outro. Teoricamente, seria possível evitar isto contando novamente todos os boletins de voto; na prática, isso é tão complicado que não se faz. Em segundo lugar, é frequente não haver um número suficiente de candidatos com a quota necessária de votos, mesmo na contagem final. Neste caso, os restantes mandatos são atribuídos aos candidatos com o maior número de votos. O que isto significa é que um grupo político cujos candidatos obtenham apenas os votos suficientes para serem eleitos receberá mais mandatos do que um grupo cujos candidatos obtenham um número de votos superior ao necessário.

Isto demonstra, mais uma vez, que o sistema de listas é muito mais consentâneo com o espírito da RP do que o sistema de Hare. No sistema de listas, o eleitor pode votar numa lista sem qualquer dificuldade. As listas podem ser

[28] V., por exemplo, Hoag e Hallett, *op. cit.*, pp. 378 e segs.

[29] J. R. MacNichol, in *Special Committee on Elections and Franchise Acts, Minutes of Proceedings and Evidence,* Sessão 1936, Câmara dos Comuns, Otava, 1936, p. 81. Este tipo de situação nunca surgiu quando se utilizou a RP em eleições locais nos Estados Unidos. Já se tem verificado, no entanto, em casos em que a RP é adoptada em eleições de organismos privados. Um homem que ocupa um cargo de confiança na sua profissão escreveu-me uma vez o seguinte: «Fui eu que fiz a contagem dos votos numa eleição sindical... seguimos à risca o sistema de Hare e houve vários casos em que foram os responsáveis pela contagem dos boletins que tiveram de decidir se haveria de ser eleito um determinado candidato ou outro.»

apresentadas em círculos regionais relativamente pequenos, porque o excedente de votos obtido por qualquer partido pode facilmente ser transferido para uma lista nacional. A combinação das listas regionais e nacionais permite, portanto, assegurar, de uma forma simples e prática, uma proporcionalidade a 100% entre os votos expressos a favor de um partido e os mandatos que lhe são atribuídos. É tão fácil contar os votos de todo o país que é possível conhecer-se o resultado na própria noite das eleições. Escusado será dizer que, neste caso, não há qualquer dificuldade em utilizar máquinas de votar.

Resumindo, se analisarmos a afirmação de que o sistema de Hare é «o melhor sistema de RP», verificamos que esse sistema é contrário ao espírito da RP e que, na prática, só funciona se não se respeitar inteiramente o rigor da proporcionalidade desejada entre o número de votos expressos a favor de um determinado partido e o número de mandatos que lhe são atribuídos. Além disso, quando nos afirmam (afirmação que nunca é comprovada com quaisquer elementos concretos) que as deficiências reveladas na Europa pela RP ao aplicar-se o sistema de listas não se teriam verificado com o sistema de Hare, não podemos deixar de nos lembrar daquilo que disse Sir Austen Chamberlain quando lhe puseram uma questão semelhante: «Se um sistema de representação proporcional não resulta, não é o princípio que está errado; acontece simplesmente que os seus proponentes escolheram o método errado. Dizem-nos para experimentarmos outro, e, se este fracassar, os apoiantes do sistema não ficam desconcertados; isso não os surpreende nada, e propõem-nos um outro[30].»

No entanto, para evitarmos eventuais objecções procuraremos, nos parágrafos que se seguem, especificar em relação a todos os casos as diferenças que se diz existirem entre os efeitos práticos do sistema de Hare e do sistema de listas.

DESTRUIÇÃO DO CARÁCTER DEMOCRÁTICO DOS PARTIDOS PELO SISTEMA DE LISTAS

É fácil compreender em que medida a RP prejudica o carácter democrático dos partidos políticos, especialmente se for utilizado um sistema de listas rígidas[31]. Num sistema maioritário, os partidos têm de ser democráticos, porque a

[30] Horwill, *op. cit.*, p. 126. Sir Austen pergunta seguidamente: «Se o novo método não resultar, pensam que a coisa fica por aí?» Responde analisando um panfleto de um proponente da RP, no fim do qual o autor examina os resultados da aplicação do sistema de Hare na Tasmânia, concluindo: «Diz-se que já foram concebidos mais de trezentos métodos de representação proporcional. O problema consiste em encontrar um que assegure os bons resultados já conseguidos na Tasmânia e que permita reduzir a um mínimo aceitável os efeitos perigosos e surpreendentes que o recente acto eleitoral revelou» *(ibid.*, pp. 127-128). Sir Austen emprega uma linguagem bastante forte ao acrescentar o seguinte à citação anterior: «Será que teremos de experimentar essas trezentas panaceias que estes charlatães nos propõem?» *(ibid.*, p. 128).

[31] A razão pela qual está a ser dedicada tanta atenção ao sistema de listas rígidas da RP é que foi este o sistema utilizado na Alemanha antes do nazismo. De todas as ditaduras que se

unidade mais importante da sua organização está próxima dos eleitores e pode ser eficazmente controlada por eles. A batalha eleitoral é disputada com independência em todos os círculos eleitorais, que elegem um único deputado[32], e a vitória final é a soma de todas as vitórias alcançadas nos vários círculos. Uma administração partidária baseada em círculos pequenos e independentes é forçosamente democrática. É tão pequena que os eleitores conhecem pessoalmente os membros do comité que se ocupa dos assuntos do seu círculo eleitoral. Se os eleitores quiserem uma determinada mudança política, sabem a quem podem dirigir as suas pretensões. Além disso, quando o comité do partido é reeleito, será relativamente fácil o eleitor dirigir-se ao local em que está a realizar-se a eleição para votar (a não ser que haja eleições primárias, o que lhe permitirá votar sem sair da sua comunidade local). É de supor que um comité cujos membros mantêm um contacto tão estreito com muitos eleitores sabem o que estes desejam e estão dispostos a satisfazer os seus desejos. Se isso não acontecer, será fácil os eleitores corrigirem a situação. Podem ficar em casa, podem votar no candidato de outro partido, ou podem nomear o seu próprio candidato. Nos dois primeiros casos basta a deserção de um número relativamente pequeno de eleitores do partido para dar um mandato ao partido adversário. O comité do partido fará o possível por evitar que isso aconteça e esforçar-se-á por agir de acordo com os desejos dos membros do partido. Quando os eleitores dissidentes nomeiam o seu próprio candidato, a situação é mais grave. Se o candidato vencer, é quase certo que o partido o receberá de braços abertos e que os antigos dirigentes locais serão substituídos por outros que estejam de acordo com o candidato vencedor. Tal como já se referiu, os dirigentes do partido tenderão a ser brandos com um candidato dissidente que luta esforçadamente por ser eleito, ainda que venha a perder. Tal como disse Ramsay MacDonald, «se um liberal independente, ou um conservador independente, der um pontapé no partido, dizendo aos seus dirigentes e aos seus líderes parlamentares para não se meterem onde não são chamados, e se lutar, e lutar bem e for derrotado, o que é que lhe acontece? Abrem-se-lhe as portas e matam-se os borregos mais gordos em sua honra»[33].

Um outro resultado desta situação será uma relação estreita entre o deputado e o eleitor. A dimensão relativamente pequena do círculo eleitoral permite ao candidato conhecê-lo em todos os aspectos. Nas eleições para a Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, por exemplo, é frequente um candidato visitar todas as cidades do seu círculo eleitoral, por muito pequenas que sejam, e defender a sua causa perante os eleitores. Deste modo, todos os eleitores que se interessem por política poderão ficar, pelo menos, com uma ideia do candi-

tornaram possíveis devido ao enfraquecimento das instituições democráticas causado pela RP, a de Hitler foi a que mais perturbou a vida política a nível mundial.

[32] Sabemos que, em alguns casos, o sistema maioritário foi utilizado em conjunto com o sistema de listas, sendo eleitos vários candidatos num círculo eleitoral relativamente grande. Trata-se, no entanto, de casos excepcionais.

[33] Horwill, *op. cit.*, p. 122.

dato. Muitos terão oportunidade de lhe fazer perguntas durante o comício e talvez, se o desejarem, de falar com ele depois de terminado o comício. Isto significa que os membros do partido passam a seguir com grande interesse o destino do candidato. Grande parte daquilo que fizerem durante a campanha será inspirado pela lealdade pessoal que sentem por ele. Estarão dispostos a aclamar todos os seus sucessos e farão o possível por minorar os efeitos de qualquer fracasso seu durante a campanha eleitoral. Se o candidato for eleito, os membros do partido considerarão essa vitória uma recompensa importante dos seus esforços. Sentir-se-ão imensamente orgulhosos e a marcha ou parada que realizarem para darem largas aos seus sentimentos será uma outra vitória para o candidato. O novo deputado procurará manter-se em contacto com os eleitores do seu círculo eleitoral, visitando periodicamente as cidades mais importantes. Talvez não vão tão longe como um certo deputado francês que durante a sua candidatura disse aos eleitores que, se alguma vez fossem a Paris e não tivessem onde deixar o seu chapéu de chuva, ele o guardaria no seu hotel. Mas não irá desinteressar-se deles nem manter-se à distância. Sabe demasiado bem que, dentro de alguns anos, irá candidatar-se à reeleição e que precisará novamente do apoio do eleitorado[34].

A relação entre os deputados e os dirigentes do partido terá um carácter democrático semelhante. Num sistema parlamentar de governo, o dirigente nacional do partido é geralmente eleito pelos deputados do partido. Terá, portanto, de ser um homem em cuja capacidade superior os deputados depositem voluntariamente a sua confiança. Ao elegerem-no, partem do princípio de que ele é o homem mais competente para os dirigir na sua luta. Este dirigente conta normalmente com o apoio dos deputados e não precisa de recorrer a pressões exteriores. Mas há que acrescentar aqui um outro aspecto. Na moderna democracia há uma relação directa entre o dirigente nacional de um partido e a massa dos eleitores. Os deputados nunca podem eleger para esse cargo um indivíduo que não seja do seu agrado. Isto significa que, enquanto o dirigente nacional estiver seguro do eleitorado, poderá impor a sua vontade a qualquer deputado ou grupo de deputados. Isto é necessário, pois, caso contrário, o partido nunca possuiria o grau de unidade de que precisa para poder apoiar eficazmente o governo. No entanto, o árbitro final entre um deputado e o seu dirigente nacional são sempre os eleitores do círculo eleitoral. Se estes pensarem que o «seu» deputado está a ser tratado injustamente pelo dirigente do partido, fazem constar que estão do lado do deputado. Este sabe que, numa situação dessas, pode contar não só com

[34] O carácter benéfico destas relações estreitas entre os eleitores e os eleitos está bem expresso nestas palavras de Sir Austen Chamberlain: «Fui durante mais de vinte e um anos deputado pelo mesmo círculo eleitoral, cujo eleitorado, durante esse período, aumentou de 10 000 para 25 000 ou 27 000. Não há nada que aprecie mais, e nada que tenha lamentado tanto ao desligar-me desse eleitorado para aceitar uma candidatura noutro círculo com o qual tinha elos especiais, do que essa longa relação pessoal entre o deputado e os seus eleitores. Conhecia-os, e eles conheciam-me, e isso era positivo para todos nós e dava-nos força» (Horwill, *op. cit.*, p. 128).

os eleitores inscritos no seu partido, mas também com uma percentagem considerável dos restantes eleitores, incluindo membros de outros partidos políticos que não tenham um candidato próprio no círculo eleitoral em causa. A posição do deputado é, portanto, relativamente forte. O dirigente do partido, sabendo isso, estará sempre disposto a usar de persuasão, e não de força, em relação aos membros do seu grupo parlamentar. Todos sabem que isto acontece até em países onde os deputados têm relativamente pouca independência, como acontece na Inglaterra. Stanley Baldwin, por exemplo, que gozou de enorme popularidade nacional em determinados períodos, costumava sondar a opinião do parlamento sempre que estava a pensar em empreender uma acção importante. Antes de obrigar a que fosse tomada uma decisão sobre a questão da abdicação, Baldwin certificou-se de que a grande maioria dos membros do seu partido estavam do seu lado. Além disso, o resultado final do plano Hoare-Laval demonstrou que, quando uma revolta de um grupo de deputados do seu próprio partido conta com o apoio da opinião pública, é o primeiro-ministro que tem de ceder, e não os deputados revoltosos[35]. Concluímos que a relação entre os vários deputados e o dirigente nacional num sistema maioritário tende a ser verdadeiramente democrática.

No sistema de RP baseado no método das listas, porém, a organização do partido não pode ser democrática nem ao nível local nem ao nível dos seus órgãos centrais. O círculo pequeno de um só deputado desaparece, e, apesar de todos os esforços para se combinar a representação proporcional com círculos de um só deputado, hoje já se admite que para haver uma proporcionalidade aceitável são precisos círculos de, pelo menos, cinco deputados. Por conseguinte, as unidades locais da organização partidária passarão a ser cinco vezes maiores do que eram. Isto significa que o comité que representa o partido no círculo eleitoral não tem uma base popular tão marcada como no antigo círculo de um só deputado. Haverá uma percentagem relativamente reduzida de eleitores que conhecem pessoalmente os membros desse comité, pelo que os quadros provinciais do partido poderão facilmente perder o contacto directo com os eleitores, que é tão importante. Além disso, o eleitor não consegue mostrar quais são os seus desejos tão claramente como no sistema maioritário. Se ficar em casa ou votar noutro partido, a sua deserção não representará grande perda para o seu partido e não será, provavelmente, suficiente para provocar uma derrota. Resta, evidentemente, o terceiro meio de manifestar descontentamento: a possibilidade que os eleitores dissidentes têm de criarem o seu próprio partido. Mas esta linha de acção é tão dispendiosa que um grupo pequeno de eleitores

[35] É verdade que, durante muito tempo, Neville Chamberlain tratou tanto o parlamento como o governo de uma forma bastante autocrática. No entanto, a Câmara dos Comuns acabou por conseguir que ele se demitisse e, desde que Churchill se tornou primeiro-ministro, o Parlamento tem sido tratado com toda a consideração. Sobre a questão mais geral da relação entre o governo britânico e os deputados da Câmara dos Comuns, v. W. I. Jennings, *Parliament*, Nova Iorque, 1940, pp. 119 e segs., 152 e segs. e 224 e segs.

independentes raramente manifestará o seu protesto dessa forma. Tudo isto significa que a organização local do partido deixa de ser tão democrática como era.

A mudança que se dá na relação entre cada candidato e os eleitores é semelhante. É praticamente impossível um candidato fazer discursos em todas as cidades e vilas importantes do círculo eleitoral, e os eleitores passam a não conhecê-lo pessoalmente. Além disso, se for utilizado o sistema de listas, os eleitores não têm a possibilidade de votar a favor de candidatos específicos. Têm de votar em toda a lista, ainda que preferissem votar a favor de determinados candidatos e rejeitar outros. O sistema de listas rígidas não permite qualquer discriminação. Os eleitores ou votam a favor de toda a lista, ou têm de votar uma outra lista, cujo defeito será o mesmo. Sentem, justificadamente, que o seu poder passou a ser consideravelmente menor. Além do mais, não podem considerar qualquer candidato como sendo o «seu» candidato, tal como acontece nos círculos de um só deputado. Do mesmo modo, o candidato vencedor não pode considerar um determinado grupo de eleitores como sendo os «seus» eleitores. Como todos aqueles que votaram a seu favor também votaram a favor dos outros candidatos da sua lista, o novo deputado não poderá concentrar os seus esforços numa zona relativamente pequena e assumir responsabilidade por ela. Terá de se deslocar por todo o círculo eleitoral, sem se sentir verdadeiramente em casa em lado nenhum. A impossibilidade de manter um contacto satisfatório com eleitores com quem pode contar gera nele indiferença. Com o decorrer do tempo, os eleitores ficarão ressentidos com essa falta de atenção, projectando esse ressentimento na instituição democrática que tornou possível tal indiferença. Neste caso – e noutros também – não compreenderão que é uma perversão do princípio da democracia, e não o princípio em si, que os leva a revoltarem-se.

O carácter democrático de todos os partidos será destruído não só ao nível das cúpulas, mas também da sua base. Os deputados deixam de ser individualmente independentes e não poderão contar com o apoio dos eleitores do seu círculo eleitoral[36]. A selecção dos candidatos depende de comités provinciais, e o dirigente nacional do partido poderá usar vários expedientes para os controlar. Trata-se simplesmente de uma questão de eficiência da organização, de um problema de gestão, e não de verdadeira capacidade política, e uma das soluções mais eficazes é o controlo financeiro dos jornais do partido. Neste caso, o dirigente nacional do partido torna-se uma espécie de ditador. Os membros do partido terão de lhe obedecer porque, se não o fizerem, ele terá poder para destruir a sua carreira política, levando o comité provincial a recusar ao deputado

[36] Poderá contrapor-se que as eleições em círculos pequenos podem tornar os deputados escravos dos interesses locais. A resposta certa foi-nos dada pelo Abbé Lemire, que disse durante o debate sobre a RP realizado em França em 1909: «A eleição em círculos de um só deputado significa a dependência do deputado em assuntos de pouca importância, mas a sua independência e orgulho nas grandes questões» (citação extraída de Jean Mistler, «Rapport fait au nom de la Commission du Suffrage universel», Câmara dos Deputados, n.º 6326, 15.ª legislatura, sessão 1936, p. 28).

um lugar na lista do partido nas eleições seguintes. Não é grande consolo para o deputado rebelde saber que tem o direito de criar uma organização rival, pois para isso precisaria de tempo e dinheiro, de que não dispõe. O dirigente nacional do partido pode pôr fim a dezenas de carreiras parlamentares de uma simples penada[37]. Já referimos anteriormente que num sistema maioritário a situação seria muito diferente. Para o demonstrar será útil descrever uma experiência real da história recente dos Estados Unidos. Durante o conflito que surgiu em torno do Supremo Tribunal, dezenas de senadores do Partido Democrático recusaram-se a seguir os conselhos do seu dirigente nacional. Ora este dirigente nacional gozava de mais popularidade do que qualquer dos seus antecessores. Tudo indicava que os comités partidários dos vários estados estavam do seu lado, tal como o eleitorado. Num sistema de RP baseado no método das listas a situação teria sido, sem dúvida, muito simples. O presidente teria pedido aos vários comités locais do Partido Democrático para dizerem aos respectivos senadores que, se não cumprissem os desejos da Administração, o seu nome não voltaria a figurar nas listas do partido. Muitos senadores, naturalmente, considerariam que mais valia obedecerem do que cometerem suicídio político. Mas o sistema utilizado nos Estados Unidos é o sistema maioritário, o que significa que não era possível destituir os senadores recalcitrantes dos seus cargos a não ser travando uma dura luta contra eles nos seus próprios círculos eleitorais. Aí os revoltosos tinham muitos amigos que teriam gostado que eles cumprissem os desejos do presidente, mas que ao mesmo tempo se recusariam a abandoná-los por se recusarem a apoiar o projecto de lei de reforma do Tribunal. Além disso, a tentativa de substituir os senadores existentes por outros candidatos foi considerada uma interferência na independência dos eleitores e alguns deles parece terem votado a favor dos mesmos senadores só para mostrarem que não estavam dispostos a deixar que a sede nacional do partido interferisse na direcção dos assuntos locais. Por outro lado, muitos eleitores republicanos teriam também apoiado os senadores do Partido Democrático que estavam em conflito com o seu próprio partido, mesmo que esse apoio implicasse que teriam de se registar como democratas nas eleições primárias. Assim, a «depuração» pretendida fracassou, nenhum dos senadores em causa foi derrotado nas eleições primárias e só foi derrotado um membro da Câmara dos Representantes cujo caso não era típico, já que isso se deveu em grande parte ao facto de ser considerado um homem de Tammany.

Como é que o sistema de RP proposto por Hare pode afectar o carácter político dos partidos? Muito depende da dimensão dos círculos eleitorais que forem constituídos. Se os círculos forem tão grandes como Thomas Hare preten-

[37] É por esta razão que é fácil os partidos antiparlamentares adaptarem-se às condições da democracia. Os seus princípios exigem que os seus dirigentes nacionais exerçam um controlo absoluto do partido, incluindo os deputados. Num sistema de círculos de um só deputado isso não seria possível, já que cada deputado teria de vencer no círculo eleitoral por si, tornando-se, nesse círculo, um factor com que o partido teria de contar.

dia, os efeitos do sistema de Hare não serão muito diferentes dos do sistema de listas. Tal como disse Walter Bagehot:

> [...] A única maneira de o conseguir (isto é, de conseguir uma utilização eficaz dos votos expressos a favor de um determinado candidato) será organizarmo-nos. Se um homem quisesse fazer parte de um círculo liberal (isto é, garantir a eleição de um determinado candidato liberal), não poderia, só por si, encontrar outros 1000 liberais (Bagehot pressupõe que a quota é 1000); se o fizesse, depois de escrever 10 000 cartas, verificaria talvez que o seu círculo eleitoral contava apenas com 100 eleitores, cujos votos seriam todos desperdiçados, já que esse círculo (isto é, o número de eleitores) seria demasiado pequeno para ser levado em conta. Esse homem liberal teria de escrever para a grande Registration Association, em Parliament Street; teria de comunicar com os seus ilustres directores, que não tardariam a utilizar o seu voto em seu nome. Dir-lhe-iam o seguinte: «[...] Aqui tem a nossa lista. Se não quer desperdiçar o seu voto, tem de se deixar guiar por nós. Tem aqui três candidatos muito satisfatórios (um deles até tem um título nobiliário). Se quiser votar em qualquer deles, inscrevemos o seu nome, mas, se quer votar à toa, não aceitaremos a sua inscrição».

E Bagehot prossegue:

> O resultado óbvio deste tipo de sistema será elegerem-se principalmente aqueles que são membros de partidos. Os fabricantes de deputados estariam interessados, não na independência dos candidatos, mas na sua subserviência – e não poderíamos propriamente criticá-los por isso [...] Neste sistema (teoricamente) voluntário conseguir-se-ia eleger um conjunto de deputados que ficariam amarrados aos ferros e grilhões do partido, de uma forma infinitamente mais forte do que acontece agora[38].

É uma previsão com que temos de concordar, e a seguinte também:

> Tal como no caso de uma congregação dissidente poderia haver um grande ministro a governá-la enquanto noventa e nove ministros em cem seriam governados pela congregação, também neste caso haveria um homem conhecido a governar os seus eleitores, mas os eleitores governariam todas as outras pessoas[39].

Esta frase parece ter sido escrita para descrever o controlo que Adolf Hitler conseguiu exercer sobre o Partido Nacional Socialista!

[38] Bagehot, *op. cit.*, pp. 135-136.

[39] Id., *ibid.*, p. 138.

Escusado será dizer que numa situação deste tipo o candidato independente não teria grandes oportunidades. Mais uma vez, tal como disse Walter Bagehot:

> E o cidadão comum não teria qualquer recurso. É tão provável o cidadão comum fabricar um círculo eleitoral próprio (isto é, obter a quota de votos) como uma toupeira criar um planeta[40].

Surpreendentemente, esta previsão foi confirmada na cidade de Nova Iorque, onde o sistema de Hare tem sido adoptado em círculos eleitorais com mais eleitores do que quaisquer outros círculos em que esse sistema alguma vez foi utilizado. Constatamos ainda aquilo que a reflexão nos levaria a esperar, nomeadamente que os votos expressos por candidatos independentes são em grande medida desperdiçados, o que poderá significar que a maioria dos mandatos serão atribuídos a qualquer grupo unido e disciplinado, como Tammany Hall, mesmo que só conte com o apoio de uma minoria dos eleitores.

Será a situação muito diferente se o sistema de Hare for aplicado em círculos relativamente pequenos? Tudo dependerá da dimensão do círculo. Em termos práticos, será mais fácil o candidato dar-se a conhecer aos eleitores. Por outro lado, quanto menor for o número de candidatos a eleger, maior será a percentagem de votos de que cada candidato precisará para vencer. Nesse caso, os efeitos aproximar-se-ão dos do sistema maioritário, embora subsista uma diferença importante, nomeadamente o facto de um candidato independente não ter de enfrentar o problema de os votos expressos a seu favor poderem vir a ser desperdiçados. Tal como já se referiu, o candidato independente poderá fazer uma espécie de resseguro, convidando os seus apoiantes a darem-lhe a sua primeira preferência e a atribuírem as preferências secundárias aos candidatos com mais probabilidades de serem eleitos. Esta possibilidade ajudará os candidatos independentes e os partidos pequenos da mesma forma que a instituição da segunda volta, que foi utilizada em França durante a III República, ou o chamado «voto preferencial», que tem sido frequentemente proposto como alternativa à «segunda volta». Escusado será dizer que isto irá favorecer a cisão dos partidos.

PERDA DE VITALIDADE DECORRENTE DA RP

A RP não só priva os partidos do seu carácter democrático, como também destrói a sua vitalidade. O sistema maioritário assegura automaticamente a sobrevivência dos mais aptos. Cada candidato tem de lutar, primeiro, no seu círculo eleitoral contra todos os seus adversários, e só um indivíduo com um forte

[40] Id., *ibid.*, p. 139.

espírito combativo é que poderá esperar ganhar. Os outros são eliminados logo à partida. Depois de ter entrado na corrida, o candidato tem de levar a sua luta até ao fim, o que exige energia e vitalidade, tanto em termos físicos como mentais. Estas qualidades são-lhe igualmente úteis depois de ter ganho, pois a tarefa do legislador é exigente e esgotante, exigindo um corpo forte e uma mente desembaraçada. E, se alguma vez a democracia vier a ser posta em causa, essas qualidades serão inestimáveis. Só aqueles que são verdadeiros lutadores é que conseguirão bater-se por ela. Num sistema maioritário, que assegura que só cheguem ao parlamento os homens com sangue combativo nas veias e um corpo robusto, a tarefa dos agitadores antidemocráticos não é fácil. E aquilo que se aplica ao deputado comum aplica-se também aos dirigentes nacionais do partido. Normalmente, terão começado por ser deputados, disputando mais tarde com outros deputados a chefia do partido. Em geral, só conseguirão chegar ao topo da pirâmide partidária se forem mais fortes do que os seus adversários. Por conseguinte, no que se refere a possuir qualidades de lutador, podemos afirmar com segurança que, num sistema maioritário, os dirigentes nacionais situar-se-ão acima do nível médio dos deputados, que, por sua vez, são um exemplo da sobrevivência dos mais aptos.

E o que haverá a dizer sobre o sistema de RP baseado no método das listas rígidas? Apenas isto: destrói a vitalidade de uma vez para sempre. Só um número limitado de candidatos é que tem oportunidade de vencer as eleições. Se estiverem entre os primeiros nomes da lista, não precisam sequer de lutar. Desde que o seu partido continue a obter alguns mandatos, serão eleitos. Depois de nomeados, poderão, se o desejarem, apanhar um comboio para uma estância de férias e só voltar depois das eleições. A situação é menos agradável para aqueles que ocupam um lugar duvidoso na lista do partido e que tanto poderão ser eleitos como não. Seja como for, o seu êxito quase nunca depende do seu esforço pessoal. Se participarem activamente na campanha, conseguindo desse modo mais votos para o seu partido, isso poderá não os beneficiar, mas sim outros candidatos. Nestas circunstâncias, muitos indivíduos procurarão conseguir uma nomeação que nunca lhes teria ocorrido desejarem se tivessem de enfrentar a prova de uma batalha num círculo de um só deputado. Além disso, os indivíduos que controlam um partido não tardam em formar uma espécie de companhia de resseguro, voltando a nomear-se uns aos outros para os primeiros lugares da lista do seu partido de uma eleição para outra. Tudo isto significa que num sistema deste tipo não é por um indivíduo ter qualidades de lutador que consegue obter um lugar no parlamento nem manter o seu mandato no caso de ganhar.

Mas isto não é o pior. Os indivíduos que têm efectivamente capacidade para ser bons lutadores não desenvolverão essa capacidade. Tal como acontece no caso do desenvolvimento biológico, em que é a função que gera o órgão, neste caso acontece o contrário – como a função não é exercida, o órgão atrofia-se. Daí resulta um fenómeno curioso. Nos primeiros parlamentos eleitos pelo sistema de representação proporcional, entre os quadros do partido contar-se-ão

muitos elementos que começaram por ser eleitos por um sistema maioritário e que conseguiram vencer as provas que este sistema impõe aos candidatos. Esses indivíduos eram bons lutadores. Mas depois de alguns anos de RP perdem o seu vigor, porque o processo pelo qual se mantêm nas suas posições de chefia deixou de exigir esse vigor. Mais tarde, quando são obrigados a fazer frente ao tipo de agressão que os grupos antiparlamentares dirigem contra os partidos democráticos, sentem-se impotentes – desnorteados pelo facto de tal coisa poder acontecer num país que julgavam ser capazes de controlar tão facilmente. E é possível que, ao chegar o momento de tomarem uma decisão, prefiram submeter-se docilmente a lutar, ainda que tenham excelentes probabilidades de vencerem.

Aquilo que acabamos de dizer aplica-se principalmente ao sistema de listas, e, mais uma vez, há que responder à questão de saber em que medida estes resultados diferem daqueles que se verificam no sistema de Hare. Devido à grande semelhança que existe neste aspecto entre todos os sistemas de RP, é inevitável uma certa repetição. No entanto, a maior parte dos resultados criativos que caracterizam a luta pela eleição no sistema maioritário perdem no sistema de Hare, tal como em qualquer outro sistema de RP. Os mandatos disponíveis são, pelo menos em teoria, divididos entre os partidos concorrentes de acordo com a sua força aproximada. Por conseguinte, deixa de se lutar pela vitória e derrota. As campanhas perdem inevitavelmente vigor, já que deixa de ser possível eleger ou derrotar um dos grandes partidos ou combinações de partidos que, no sistema maioritário, lutam por uma maioria no conjunto do país. O facto de já não ser possível eleger ou derrotar candidatos específicos também provoca uma diminuição de interesse. Os resultados das eleições em círculos de um só deputado são bem conhecidos. Há uma confrontação directa de personalidades, o que torna a competição muito mais animada do que acontece no sistema de RP. O melhor exemplo disso no sistema maioritário é quando dois candidatos se defrontam na mesma tribuna: os eleitores acorrem em grande número aos seus debates e, quando decidem entre um e outro, sentem estar verdadeiramente a exercer um poder soberano em democracia. Ao mesmo tempo, esses debates permitem empolar as questões do dia perante uma audiência nacional, tal como aconteceu no caso dos famosos debates entre Lincoln e Douglas, ou, mais recentemente, nos debates entre o senador Taft e o senador Bulkley antes das eleições de 1938. Tudo isto são aspectos que o sistema de RP destrói sem oferecer nada que os substitua[41].

Será que o sistema de RP proposto por Hare afecta a vitalidade dos partidos democráticos? Escusado será dizer que, se o sistema de Hare for aplicado em círculos eleitorais de grande dimensão, a necessidade de um controlo rigoroso dos eleitores por parte dos partidos irá enfraquecer a vitalidade, bem como o

[41] As observações que aqui fazemos sobre este assunto são tão breves que devem ser complementadas por aquilo que foi escrito anteriormente sobre o assunto, principalmente por C. Mierendorff, «Die Gründe gegen die Verhältniswahl und das bestehende Listenverfahren», *in* J. Schauff, *Neues Wahlrecht,* Berlim, 1929, pp. 22-26.

carácter democrático dos partidos. Nos círculos pequenos, mais uma vez, a situação será diferente. Não podemos negar que não possa haver uma luta pela sobrevivência dos mais aptos semelhante à que se verifica no sistema maioritário. Por conseguinte, a qualidade dos membros dos órgãos parlamentares irá forçosamente diminuir. E é evidente que o tipo específico de confrontação que caracteriza o sistema de Hare não será geralmente acolhido com agrado. Referimo-nos ao facto de cada candidato de um partido ter de competir com os candidatos do seu próprio partido e também com os dos outros partidos. O seu destino depende dos votos que forem expressos especificamente a seu favor, sobretudo como primeira preferência, já que, se não obtiver um número suficiente de votos desse tipo, não tardará a ser excluído da corrida. Este tipo de rivalidade não promove sentimentos de simpatia. É verdade que o ressentimento que houver será geralmente reprimido. Cada candidato procurará não antagonizar os outros candidatos do seu próprio partido, na medida em que espera vir a ficar com as preferências secundárias dos seus apoiantes. Estes votos ficam disponíveis se eles forem eliminados, ou se obtiverem tantos votos que aqueles que excederem a quota forem contados a favor do candidato pelo qual foram expressas preferências secundárias. No entanto, o facto de estes conflitos serem reprimidos não significa que não existam!

FALTA DE OPORTUNIDADES PARA OS JOVENS

O sistema de RP que utiliza o método das listas, ao eliminar a necessidade de candidatos com qualidades específicas, irá simultaneamente colocar em desvantagem os jovens ambiciosos. Os jovens são lutadores por natureza e num sistema maioritário esta sua capacidade é considerada um factor positivo para o partido. Todos os dirigentes sabem que os candidatos jovens e agressivos estão sempre dispostos a entrar numa competição em nome do seu partido – mesmo num círculo eleitoral em que não tenham grande probabilidade de vencer. Assim sendo, por vezes obtém-se um resultado inesperado quando o jovem candidato obtém um mandato, contribuindo desse modo para o rejuvenescimento dos quadros do partido. Aqueles que já tiveram oportunidade de ver um jovem candidato concorrer num círculo de um só deputado não ficarão surpreendidos pelo facto de uma vitória ser possível nessas difíceis circunstâncias. O jovem candidato atrai precisamente devido à sua frescura e entusiasmo, podendo rapidamente ganhar popularidade entre eleitores jovens e idosos que sentem, finalmente, que está a ser-lhes oferecido algo de novo. Será aclamado por outros jovens que farão sua a causa desse candidato.

Por outro lado, qualquer sistema de RP reduz a base a partir da qual é feita a selecção de quadros. No sistema de RP o número de mandatos que mudam de titular de uma eleição para outra é reduzido e são esses os únicos que são verdadeiramente disputados. São poucos os deputados que correm o perigo de serem derrotados e que têm de se esforçar para serem reeleitos; são poucos os

principiantes que têm uma oportunidade de conseguirem a sua primeira vitória. O sistema maioritário, porém, dá frequentemente origem a uma grande rotação de mandatos, gerando desse modo uma forte concorrência em muitas zonas do país e dando uma oportunidade a numerosos principiantes. Além disso, no sistema maioritário haverá sempre muitos candidatos que disputarão um mandato num círculo ainda que saibam não terem grande probabilidade de vencer. A sua campanha dá-lhes uma oportunidade de se distinguirem, e, se conseguirem dar provas do seu empenho em condições difíceis, sabem que o partido talvez lhes dê uma oportunidade melhor da próxima vez. Isto assegura uma injecção constante de sangue novo nos quadros do partido sem paralelo em qualquer sistema de RP. No sistema maioritário é frequente muitos jovens que nunca se interessaram por política acorrerem à sede de um candidato e oferecerem os seus préstimos. É possível que alguns façam o seu trabalho com um certo amadorismo, mas outros revelarão grande competência e irão, provavelmente, descobrir em si capacidades que eles próprios e os outros nunca haviam notado. Além disso, à sua capacidade irão aliar diligência, realizando reuniões em nome dos seus candidatos sempre que puderem e não perdendo qualquer oportunidade de contestar os candidatos de outros partidos nas reuniões convocadas pelos seus adversários. Isto significa que os membros da organização local do partido irão aperceber-se de que esses jovens trabalhadores desempenham muito mais eficazmente a sua função do que os membros antigos do comité. Os mais velhos mostram-se mais dispostos a conceder aos jovens um lugar de influência e, se o jovem candidato for eleito, talvez lhe seja permitido reorganizar o comité – o que significa que haverá por toda a parte uma substituição de veteranos do partido por trabalhadores mais jovens.

Além disso, no sistema maioritário, se um partido resistir demasiado tempo à injecção de sangue novo, é muito possível que os jovens eleitores venham a revoltar-se. Não lhes custará muito lançar para a luta um candidato seu, e, se este for eleito dá-se automaticamente um rejuvenescimento do partido. Mesmo que ele perca, é muito possível que, mesmo assim, isso dê os seus frutos, desde que o número de eleitores que abandonaram o antigo partido seja suficiente para despertar os responsáveis mais velhos do partido, que sabem bem não serem precisos muitos votos para se entregar o mandato ao inimigo. Se isto acontecer, as eleições terão repercussões a nível de todo o país. Dirigentes veteranos do país inteiro tomarão consciência de que, se continuarem a propor aos eleitores candidatos pouco satisfatórios – que, em muitos casos, pagaram para entrar no partido –, irão provocar uma dissensão activa por parte dos jovens membros do seu partido. A sede nacional irá então insistir junto de todos os comités locais na necessidade de proporem candidatos mais aceitáveis – o que, normalmente, significa candidatos mais jovens –, e a consequência natural dessa medida será o rejuvenescimento do partido. Os indivíduos mais velhos, ao aperceberem-se de que já não têm capacidade para desenvolverem o esforço que uma campanha eleitoral exige a todos aqueles que participam nela activamente, demitir-se-ão de livre vontade, cedendo os seus lugares a espíritos mais jovens e mais robustos.

O sistema de RP baseado no método das listas destrói este mecanismo de rejuvenescimento. Os mais velhos já não se sentem dispostos a retirar-se voluntariamente. Uma vez que não é preciso grande esforço para manterem o seu nome na lista, não desistem enquanto puderem, e, entretanto, os eleitores ficam à espera de que eles morram para surgir uma vaga. As oportunidades que se oferecem aos jovens são, portanto, menores, já que estes não podem conquistar um novo mandato para o seu partido dando simplesmente provas da sua aptidão e espírito de iniciativa. A única coisa que podem fazer é exigir que lhes dêem um lugar na lista, o que é praticamente o mesmo que pedir um presente aos dirigentes do partido. Não conseguem apontar mérito nenhum que justifique a sua pretensão, pois ainda não tiveram oportunidade de dar provas de grandes qualidades de chefia. Quanto aos dirigentes do partido, se estiverem dispostos a nomear como candidatos indivíduos mais jovens, não sabem simplesmente quem devem seleccionar. O sistema maioritário permite abrir as portas da oportunidade a uma série de aspirantes e, depois, escolher aqueles que provaram o seu mérito. Mas a RP não. Só podem ser nomeados uns quantos, e a natureza do sistema de listas rígidas é tal que não lhes permite obter uma vitória que se possa considerar dever-se exclusivamente ao seu esforço pessoal. Para se nomearem candidatos jovens será preciso recorrer ao método da cooptação, que é característico dos governos autocráticos, e não dos governos democráticos. Para tornarem essa cooptação menos arbitrária, os dirigentes dos partidos, geralmente, defendem-se, seleccionando os secretários profissionais das organizações de jovens, que, muitas vezes, não são de modo algum apropriados. O tipo de trabalho em que se distinguiram é burocrático, e um burocrata jovem não é melhor do que outro mais velho. Além disso, sabe-se que este é um tipo de indivíduos para quem ser jovem é uma profissão, continuando a dizer-se intérpretes da vontade dos jovens, mesmo que já tenham mais de 40 anos de idade. É preferível eleger jovens que, sem quaisquer discursos sobre os direitos da juventude, vão para os seus círculos eleitorais, dão provas daquilo de que são capazes ao nível da prática política e conseguem ser nomeados e eleitos graças aos seus próprios méritos. Mas é evidente que isto não é possível no sistema de RP baseado no método das listas.

Por todas estas razões, há forçosamente um enorme fosso entre os velhos partidos políticos e os jovens de um país. Os velhos partidos democráticos estão nas mãos de indivíduos mais velhos, e os jovens sabem que é quase impossível conseguirem vir a ter qualquer influência. Se continuarem a apoiar estes partidos da velha guarda, fá-lo-ão mais por uma questão de dever do que num espírito de dedicação entusiástica, sendo, portanto, improvável que consigam convencer outros jovens a apoiar o partido democrático a que pertencem. Por outro lado, os partidos antidemocráticos contam entre os seus membros com numerosos elementos da geração mais nova. A rejeição radical das instituições políticas existentes e a condenação em bloco de todos os abusos relacionados com essas instituições irão inevitavelmente atrair o espírito de reforma e cruzada que move os jovens. Por outro lado, estes partidos radicais oferecem aos jovens inúmeras oportunidades. A maior parte deles foram fundados por gente nova, e

grande parte dos seus dirigentes são jovens, pelo que nenhum jovem terá de recear críticas depreciativas por aspirar a um lugar de chefia. A situação geral no país é de tal ordem que a diferença entre partidos democráticos e não democráticos coincide com a diferença de idades. Os jovens – dirigentes e eleitores – associam-se aos grupos antidemocráticos, enquanto os mais velhos se mantêm apegados à democracia. Entre a população em geral surge a ideia de que as instituições democráticas representam o ideal gasto de uma geração que está prestes a sair da cena política. Escusado será dizer que isto não contribui em nada para o seu prestígio.

Será que o sistema de RP proposto por Hare dá mais oportunidades aos jovens do que o sistema de listas? Se o sistema de Hare for adoptado em círculos de grande dimensão, as decisões dos dirigentes do partido quanto aos candidatos a eleger serão decerto idênticas às que se verificam num sistema de «listas rígidas». No caso de círculos pequenos, os candidatos jovens que não possam contar com o apoio dos seus dirigentes partidários terão, mais uma vez, de obter uma percentagem relativamente grande do total de votos para serem eleitos. Por conseguinte, no que se refere aos vários sistemas de RP, tudo indica que as perspectivas dos jovens são melhores se o método adoptado for o das «listas livres». O comité do partido não pode deixar de incluir um ou mais membros jovens do partido na lista, e o amigos destes poderão garantir a sua vitória dando-lhe a sua preferência. Há, no entanto, uma grande diferença entre o jovem candidato que é eleito num sistema maioritário e aquele que é eleito num sistema de RP, quer se trate do sistema de Hare, quer do sistema de «listas livres». Essa diferença é a que existe entre um indivíduo que é escolhido por todo um círculo eleitoral por ser considerado o melhor para o cargo e aquele que chega ao parlamento como apenas mais um representante de um grupo de interesses. Esta última situação não é inteiramente compatível com o idealismo inato da juventude.

A RP E A ESTAGNAÇÃO POLÍTICA

Uma das vantagens do sistema maioritário é manterem-se as condições políticas num estado de fluxo permanente. Uma pequena alteração na distribuição dos eleitores poderá modificar consideravelmente a distribuição de mandatos e, consequentemente, a composição do parlamento. É possível chegarem ao poder partidos que antes das eleições parecia não terem grande probabilidade de vencerem. Ao mesmo tempo haverá uma mudança de políticos, independentemente de ter havido uma mudança significativa na distribuição de mandatos entre os diferentes partidos. Se um partido tiver duzentos mandatos antes das eleições e igual número depois, é provável que entre os titulares desses mandatos haja muitos indivíduos que não pertenciam ao parlamento anterior, o que significa que houve um número igual de antigos deputados que foram derrotados. Estas duas mudanças – ao nível da força política dos vários partidos e dos políticos

em si – são recebidas com agrado pelo eleitorado. Com efeito, é frequente ouvir-se o eleitor manifestar-se muito enfaticamente sobre este aspecto nos dias que precedem as eleições. Se for alemão, diz «das muss ander werden». Se for francês, «il faut que ça change». Mais recentemente, em determinadas localidades dos Estados Unidos, a vitória foi ganha com o *slogan* «It's time for a change!». Com efeito, sempre que se dá uma mudança significativa, o eleitor fica satisfeito. Conseguiu aquilo que pretendia, o que vai reforçar a sua convicção de que numa democracia é ele o verdadeiro senhor do destino do seu país.

Num sistema de RP não há mudança política, mas sim estagnação política. (Os adeptos da RP chamam-lhe estabilidade, mas significa a mesma coisa.) Sempre que se verifica uma mudança ao nível da distribuição dos votos, dá-se uma mudança correspondente na distribuição de mandatos. Esta última, porém, será pouco acentuada, pelo que, em condições normais, o novo parlamento será muito semelhante ao anterior. Tal como disse um senador belga depois de o país ter começado a aperceber-se dos resultados da RP, «somos governados por sua majestade o *status quo*» e, como disse um outro observador belga, «a RP provoca a doença do sono»[42]. À estabilidade da força relativa dos vários partidos corresponderá igual estabilidade ao nível de políticos. Haverá membros do antigo partido no novo partido. No entanto, isso não irá, provavelmente, agradar ao eleitor, para quem uma mudança tão insignificante não parece propriamente justificar a realização de eleições. Assim, o eleitor torna-se presa fácil de agitadores antidemocráticos que lhe repetem insistentemente que ele continua a ser governado pela velha oligarquia democrática, independentemente daquilo que fizer nas eleições.

Escusado será dizer que, em termos de estagnação política, não parece haver qualquer diferença entre o sistema de Hare e o sistema de listas.

O GOVERNO NAS CONDIÇÕES CRIADAS PELA RP

Vejamos agora com algum pormenor quais são as consequências da RP no que respeita à formação de um governo. O primeiro resultado é uma redução das maiorias, que, mais tarde, acabam por ser destruídas. A redução das maiorias é inevitável. O sistema maioritário dá, normalmente, ao partido maioritário mais mandatos do que aqueles que corresponderiam ao número de votos expressos a seu favor, uma vantagem que desaparece imediatamente assim que é introduzida a RP. Em consequência disto, as maiorias serão muitas vezes demasiado pequenas para permitirem o bom funcionamento da máquina do governo. Todos os deputados precisam de estar presentes para votarem com o seu partido; a margem de segurança que tanto facilita o trabalho da maioria deixa de existir. Bastará um único voto para fazer pender a balança para o outro lado. Assim, o estado de saúde – ou a lua-de-mel – de um deputado pode tornar-se

[42] J. Barthélemy, *L'Organisation du suffrage et l'expérience Belge,* Paris, 1912, p. 655.

um acontecimento político da maior importância, prevalecendo uma insegurança geral, já que todos se apercebem de que o menor acidente poderá invalidar um esforço longo e árduo. Além disso, aqueles conflitos mais ou menos insignificantes que é habitual surgirem volta e meia quando determinados membros do partido se opõem a uma decisão deixam de poder ser encarados com tolerância pelo governo. O chicote do líder parlamentar ressoa mais alto do que nunca pelos corredores do parlamento, afectando forçosamente o estado de espírito dos deputados, que sentem falta de uma velha válvula de segurança – o privilégio da dissensão ocasional.

A eficiência do governo fica, evidentemente, muito mais comprometida quando a RP destrói a maioria que existia antes da sua introdução – que, como veremos, é o que faz quase sempre. Em todos os casos em que num sistema maioritário teria continuado a existir um alinhamento bipartidário, a máquina do governo funcionará de uma forma muito menos democrática e eficiente do que antes. Em primeiro lugar, uma oligarquia parlamentar irá substituir a democracia que anteriormente dominava. Num sistema bipartidário o povo vota directamente no governo do país. O seu voto implica que será o líder do partido que obtém a maioria que irá formar o governo. Isto confere ao chefe do novo governo um prestígio de que nenhum outro membro do partido goza, já que foi designado para o seu cargo pelo próprio povo. O novo primeiro-ministro pode, portanto, seleccionar os membros mais destacados do seu partido. É verdade que haverá determinadas personalidades que ele não poderá propriamente ignorar, mas, mesmo assim, o chefe do governo goza de bastante liberdade quanto à escolha do cargo que irá oferecer-lhes. Terá inteira liberdade de nomear para todos os cargos de menor importância pessoas que sejam da sua preferência pessoal – embora, evidentemente, tenda a escolher pessoas suficientemente competentes para desempenharem com êxito a sua função e contribuir desse modo para o êxito do governo no seu conjunto. É razoável esperar-se que, nestas condições, o governo seja um grupo tão homogéneo quanto o permitem as limitações humanas.

Um outro aspecto que vale a pena referir é o seguinte: quando os eleitores elegem[43] o primeiro-ministro do país, estão, simultaneamente, a tomar uma decisão directa sobre as questões em que se baseou a campanha eleitoral. Antes das eleições, os líderes dos dois partidos têm de declarar a sua posição em relação aos principais problemas da nação. Isto significa que o voto tem a ver não só com personalidades, mas também com políticas. É frequente uma eleição ser

[43] Quanto aos pormenores, a situação difere de um país para outro. Nos Estados Unidos, o presidente é hoje eleito directamente pelo povo, embora, como iremos ver, isso deixasse em breve de acontecer num sistema de RP. Em países com um sistema parlamentar de governo, o primeiro-ministro não é formalmente eleito pelo povo, sendo normalmente nomeado pelo chefe de Estado. Se houver um sistema bipartidário, ou um sistema de dois blocos, e se o partido ou bloco vencedor tiver um líder reconhecido como tal, o chefe de Estado normalmente irá nomeá-lo primeiro-ministro, o que significa que, em última análise, é o povo que o designa.

realizada apenas para obter o veredicto do povo sobre uma determinada questão, tratando-se, neste caso, de um plebiscito directo. Uma eleição destas equivale a atribuir ao governo um mandato para levar a cabo a política aprovada pelos eleitores. Isto deverá eliminar todas as dúvidas quanto ao rumo que o governo deverá seguir, facilitando assim o seu trabalho.

Quando a RP destrói o sistema bipartidário, retira ao eleitorado o poder de tomar decisões que afectam não só medidas, mas também homens. Como nenhum partido obtém uma maioria, o governo terá de ser formado através de uma coligação de vários partidos. A este respeito, é preciso não esquecer que os partidos que existem num sistema de RP são diferentes dos seus antecessores do tempo do sistema maioritário. Deixam de ser necessárias as alianças eleitorais e, durante a campanha, cada partido pode declarar que é independente de todos os outros. Assim, os candidatos vencedores dos vários partidos são eleitos apenas pelos votos daqueles que pertencem ao seu próprio partido, e o eleitorado não determina que um determinado grupo de partidos colabore no sentido de assumir o governo do país. Isto significa que, depois das eleições, os partidos representados no parlamento têm a liberdade de formar governo como bem entenderem, situação que faz lembrar aquilo que Rousseau disse sobre o povo inglês do seu tempo:

> Os povo inglês pensa que é livre, mas está a iludir-se. Só é livre no momento em que elege o parlamento. Assim que o parlamento é eleito, os cidadãos passam a ser escravos – não são nada[44].

Por outro lado, os eleitores não podem decidir sobre os principais problemas do país. Os numerosos partidos apresentar-lhes-ão inúmeras questões. A maioria deles conseguirão furtar-se completamente a todas as questões concretas, limitando-se a expor uma «visão do mundo» abstracta e nebulosa. Depois de terminadas as eleições, cada partido afirmará que o seu «programa» é a expressão da vontade do povo, quando, afinal, o povo não chegou sequer a expressar a sua vontade. O eleitorado manifestou tantas opiniões que nenhuma voz conseguiu fazer-se ouvir melhor do que qualquer outra. A deferência do partido em relação ao povo é apenas teórica; na realidade, os deputados do parlamento, depois de eleitos, fazem o que bem entendem.

A multiplicidade de partidos dificulta inevitavelmente a formação de um governo. Por vezes, trata-se de uma tarefa impossível; noutros casos são necessárias longas negociações para o conseguir, o que vai enfraquecer a autoridade do governo. Antes de o novo governo poder tomar posse há um governo de

[44] *Contrat social,* capítulo XV. Esta afirmação de Rousseau já não se aplica ao parlamento inglês. O facto de existirem actualmente melhores meios de comunicação e, sobretudo, uma imprensa e uma rádio permite que os eleitores ingleses vigiem a actividade política do seu deputado durante o seu mandato no parlamento. Os deputados procuram, na medida do possível, agir em conformidade com os desejos dos seus eleitorados. Para mais pormenores, v. Jennings, *op. cit.,* pp. 28 e segs.

gestão de constitucionalidade duvidosa. Estes governos de gestão são como os antigos presidentes em exercício dos Estados Unidos. Pode dar-se o caso de surgir, durante o período que estiverem em funções, uma questão que só pode ser resolvida satisfatoriamente através de uma acção imediata. Se essa acção não for imediatamente empreendida, o país será prejudicado de alguma maneira e até talvez permanentemente. Além disso, as negociações com vista à formação de um governo de coligação são necessariamente acompanhadas de uma série de incidentes desagradáveis, que irão afectar o prestígio do governo. Ao iniciarem-se as negociações, as pretensões dos diferentes partidos parecem excluir-se mutuamente. Para se conseguir a conciliação, algumas dessas pretensões terão de ser postas de parte. Mas quais? Um partido que apresente uma pretensão e depois a ponha de lado irá parecer pouco sincero e o governo a que dá o seu apoio parece carecer de igual falta de princípios. Irá surgir o mesmo tipo de dificuldades em relação à distribuição dos vários cargos ministeriais pelos parceiros da coligação. Cada partido procurará ficar com todas as pastas que conseguir arrancar aos outros, uma luta que poderá durar semanas. Este processo, naturalmente, é tão penoso para os dirigentes políticos como para o observador político, e a batalha irá forçosamente deixar algumas cicatrizes permanentes.

Estas dificuldades subsistem mesmo depois de estar formado o governo. Os membros do governo não constituem uma unidade orgânica e é impossível haver algo que se assemelhe a um verdadeiro trabalho em equipa. Os membros do governo, que se consideram representantes dos respectivos partidos, pensam em termos do seu partido, e não da coligação. Aliás, vêem-se obrigados a convencer os membros do seu partido de que a sua participação na coligação não significa que renunciaram à doutrina do partido. Teoricamente, estes membros do governo deviam ser os indivíduos mais fortes dos respectivos partidos e deviam conduzir os seus correligionários no apoio unânime ao governo. O que acontece na prática é que os partidos se recusam frequentemente a colocar os seus membros mais fortes em cargos governamentais. Preferem que essa responsabilidade seja atribuída a um elemento pouco importante do seu grupo parlamentar cuja acção possam repudiar quando bem entenderem. Poderão até chegar ao ponto de nomear para o governo indivíduos que não pertencem a esse grupo e que não estão sequer inscritos no partido. Como é evidente, isto leva a que seja ainda mais fácil os dirigentes partidários não assumirem responsabilidade pelas acções do governo. Mas, mesmo que os verdadeiros dirigentes do partido se tornem membros do governo, não conseguirão levar os seus correligionários a assumir o compromisso de o apoiarem, pois surge em todos os partidos uma tendência curiosa para substituírem os seus principais membros do governo por outros. Estes últimos serão talvez indivíduos de qualidade política medíocre, cujo único mérito, aos olhos dos membros do partido, será o facto de não terem participado até esse momento na coligação nem nos seus compromissos. No entanto, os membros do partido sentir-se-ão obrigados a desempenhar uma função de supervisão – de serem uma espécie de zeladores – em relação aos mem-

bros do governo que pertencem ao seu partido e a criticá-los prontamente nas assembleias do partido sempre que o julgarem necessário.

Num governo desta natureza o primeiro-ministro deixa de ser um chefe; não passa de um *primus inter pares*. Tem pouca influência na selecção dos ministros, e pode até acontecer um partido colocar um indivíduo no governo com a intenção expressa de o usar como entrave ao primeiro-ministro, impedindo-o de exercer uma verdadeira autoridade. Nesta condições, é impossível um primeiro-ministro conseguir que os seus ministros formem um todo orgânico. Assim que tenta afirmar-se de uma maneira qualquer que implique uma verdadeira liderança, depara com uma resposta negativa e depressa se apercebe de que terá de abandonar os seus intuitos. Por muito que a opinião pública e a imprensa o exortem a ser um verdadeiro chefe e a fazer valer a sua vontade em relação a um partido recalcitrante, ele sabe, por experiência, que isso não é possível, já que a sua vontade pessoal não assenta em qualquer poder positivo, e sabe também que nenhum general se lançará na batalha se não puder contar com efectivos que lhe permitam resistir às investidas do inimigo.

Em condições como aquelas que acabámos de descrever, os vários partidos envolvidos não apoiam, evidentemente, o governo com total convicção. Serão promulgadas pelo governo de coligação muitas medidas que desagradam manifestamente ao partido e que este apenas tolera por não ter conseguido evitá-las. Por outro lado, se a acção do governo for bem sucedida, o mérito poderá ser atribuído a um único partido da coligação – provavelmente, aquele que o primeiro-ministro representa –, ainda que os restantes partidos tenham contribuído em grande medida para esse êxito. Assim, para alguns dos partidos que fazem parte da coligação, o êxito do governo significa apenas que a popularidade dos seus adversários aumenta à sua custa.

É evidente que, se todos os partidos em causa estiverem decididos a manter a sua identidade, embora façam parte do governo, a unidade de acção deste último ficará comprometida. O governo funciona de uma forma muito semelhante à das conferências internacionais. Podemos comparar os vários ministros aos representantes de Estados soberanos. Nessa qualidade, insistirão nos seus direitos, recusando-se frequentemente a ceder um milímetro que seja. Isto resulta numa acção retardada, e uma acção retardada, por vezes, vale tanto como a inacção. Não se consegue chegar a um compromisso viável[45], que, evidentemente, é a essência da democracia. Os vários partidos definem a sua atitude perante os eleitores sem terem em conta acordos posteriores com outros partidos; tal como já se referiu anteriormente, por vezes, a RP é promovida precisamente por tornar impossível qualquer acção. Os partidos eleitos nestas circunstâncias não querem fazer concessões, e se, depois de longas discussões, conseguirem chegar a algo a que possa chamar-se um compromisso, acontece frequentemente este compromisso não ser praticável ou não levar a qualquer

[45] Sobre os vários tipos de compromissos, v. C. Schmitt, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Munique, 1928, pp. 31-36.

acção concreta. Carl Schmitt chama a isto um *dilatorisches Formelkompromiss*, que, na realidade, consiste em deixar tudo exactamente como estava. Atendendo à dificuldade de se chegar a um acordo, os governos de coligação muitas vezes abstêm-se de atacar sequer as questões vitais. Deixam simplesmente as coisas correr, na esperança de que surja um *deus ex machina* que ponha termo à controvérsia. Há casos, porém, em que essa espera não pode prolongar-se mais do que algumas semanas, e um bom exemplo disso é o problema periódico do orçamento. A antiga lei orçamental expira numa determinada data. A partir desse momento é possível que não haja uma base jurídica para se manterem grande parte das actividades do governo; no entanto, o país tem de continuar a ser governado. Por conseguinte, se não se conseguir assegurar um novo orçamento de uma forma que esteja prevista na constituição, o governo poderá pensar que essa situação lhe confere poder para – e o obriga até a – assegurar por decreto as medidas necessárias. A opinião pública poderá até apoiar essa posição, mas será impossível evitar o mau resultado que daí advirá, nomeadamente o facto de ficar comprometida a autoridade da lei fundamental do país. A constituição exige que a lei orçamental seja aprovada pelo parlamento, e, se o governo impuser um orçamento por decreto, isso significa que se ignorou a constituição. Os partidos antiparlamentares não deixarão de apregoar que os democratas não conseguiram governar de acordo com as regras que eles próprios criaram, e muitos eleitores deixar-se-ão convencer de que os decretos-leis eram inconstitucionais. Se o governo então tomar medidas contra actividades ilegais por parte dos partidos antidemocráticos, estes reagirão, acusando o próprio governo de ter infringido a lei – uma acusação incontestável – e dizendo que o governo não está em posição de exigir nada em nome da justiça e do direito.

A RP E O DIREITO DE DISSOLVER O PARLAMENTO

Em relação a este aspecto, há que acrescentar que a RP compromete a utilidade de uma das mais importantes armas a que qualquer governo pode recorrer para se defender contra partidos recalcitrantes, nomeadamente o direito de dissolver o parlamento. Este direito é inteiramente democrático, pois significa que, quando surgem divergências entre o governo e o parlamento, a questão é decidida pelo povo, cuja decisão é final. Por outro lado, o direito de dissolução é uma contrapartida essencial do direito de o parlamento derrubar o governo. Se o parlamento tem o direito de tirar o governo do poder, deduz-se que o governo deve ter o direito de pôr fim à existência do parlamento. Caso contrário, os deputados seriam irresponsáveis enquanto durasse o seu mandato e teriam a possibilidade de derrubar impunemente o governo. Derrubar um governo é um acto de tal forma importante que não deve de modo algum dar-se essa possibilidade a um grupo de deputados irresponsáveis.

No sistema maioritário, a dissolução é uma arma bem afiada. Se o parlamento for dissolvido, uma pequena alteração ao nível da distribuição dos votos

poderá, tal como já se referiu, dar origem a uma vitória esmagadora. Isto poderá beneficiar a oposição, mas também é possível que não. Seja como for, a oposição sabe que corre um risco muito grave. Sabe que qualquer eleição exige dinheiro e um esforço físico considerável. Muitas vezes as finanças do partido ainda não terão recuperado do défice que resultou das eleições anteriores. Além disso, os vários deputados da oposição sabem que mais grave do que o perigo de o seu partido vir a ser derrotado é o risco pessoal que todos eles irão correr. O seu partido não pode assegurar-lhes que venham a ser reeleitos, mesmo que o partido em si venha a vencer. Por conseguinte, os deputados irão todos reflectir muito bem antes de expressarem um voto que poderá levar o governo a ser derrubado e os dirigentes partidários terão dificuldade em convencer os seus correligionários a votarem nesse sentido. Terão de ser capazes de demonstrar que uma linha de acção desse tipo não será perigosa e que o seu voto é absolutamente necessário. Ao mesmo tempo é possível que os próprios dirigentes do partido tenham razões pessoais para agirem com prudência. Todos eles têm de lutar para serem reeleitos, e a sua experiência diz-lhes que os eleitores não respeitam sequer os dirigentes que os servem há mais tempo e não hesitarão em preferir um novo candidato. Portanto, os dirigentes do partido pensarão duas vezes antes de votarem contra o governo. O mesmo se aplica aos deputados do partido ou grupo de partidos que apoiam o governo. De um modo geral, a oposição irá votar de acordo com o velho *slogan* «O dever da oposição é opor-se» e o governo terá de contar com os deputados da sua própria maioria. Mas a impopularidade que, por vezes, advém do apoio contínuo ao governo poderá pesar aos deputados da maioria, que, por vezes, se sentem tentados a tirar férias do seu partido e a votar contra o seu próprio governo. Ora uma traição ocasional deste tipo poderá não levantar grandes objecções desde que a questão não seja muito importante. Mas em todos os assuntos fundamentais o governo insistirá em ter o apoio dos seus correligionários. Se esse apoio lhe for recusado por um número demasiado grande de indivíduos, o governo será obrigado a dissolver o parlamento. Receando esta acção, os deputados do partido do governo tenderão a apoiar a posição dos seus dirigentes partidários, desde que as circunstâncias o permitam. Nem sequer será necessário esses dirigentes advertirem antes de cada votação importante que, se não tiverem o apoio de que necessitam, dissolverão o parlamento. Os deputados, por seu turno, sabem que a arma da dissolução pode ser utilizada em qualquer momento e tendem a evitar problemas, agindo com prudência.

O primeiro resultado da RP num caso destes é que, em circunstâncias normais, não há o perigo de uma vitória esmagadora. Se a oposição ou determinados deputados do partido do governo antagonizarem este último ao ponto de provocarem a dissolução do parlamento, o risco que correm é relativamente pequeno. Na pior das hipóteses perderão uns quantos mandatos, mas a força relativa dos vários partidos permanecerá praticamente intacta. Além disso, os dirigentes do partido não precisam de recear pelo seu destino. O seu nome voltará a figurar nas listas do partido e podem contar com a reeleição. O perigo é, evidentemente, maior para os deputados do seu grupo parlamentar que não

ocupam os primeiros lugares nas listas. É provável que alguns deles não venham a ser reeleitos, e sabem-no; mas, pelas razões já referidas, irão sentir-se obrigados a satisfazer os desejos dos seus dirigentes partidários, independentemente do preço que isso possa ter a nível pessoal. Sabem bem que, se não o fizerem, perderão o seu lugar na lista e que não tardarão a desaparecer da cena política. Assim, nas condições criadas pela RP, a arma da dissolução fará parte do arsenal do governo, mas perderá força. Poderá ser utilizada, é certo, porque, ao ver-se perante dificuldades crescentes, o governo terá de utilizar todos os métodos e meios disponíveis para reforçar a sua posição, ainda que temporariamente. Mas, quando os eleitores verificarem que, após cada dissolução, se mantêm as mesmas condições nefastas, chegarão à conclusão de que será pura loucura pôr em andamento a dispendiosa máquina das eleições, quando as perspectivas de um resultado satisfatório são tão reduzidas.

V. A INFLUÊNCIA DOS SISTEMAS ELEITORAIS NA VIDA POLÍTICA*

M. Duverger

SISTEMAS ELEITORAIS. PARTIDOS POLÍTICOS E REPRESENTAÇÃO

A influência dos sistemas eleitorais na vida política é evidente: basta constatar a grande alteração provocada na estrutura dos Estados pela adopção do sufrágio universal ou dos mecanismos de eleições dirigidas, por exemplo, para apreciar toda a sua importância.

Mas a sua análise científica apresenta grandes dificuldades. Os factores que condicionam a vida política de um país são, de facto, profundamente dependentes uns dos outros, de tal forma que um estudo das consequências de um deles, considerado de forma isolada, contém necessariamente uma grande parte de artifício. Este estudo só pode definir tendências susceptíveis de serem influenciadas através dos outros factores. Por outras palavras, não pode afirmar-se que este ou aquele sistema eleitoral determina esta ou aquela forma de vida política, mas simplesmente que leva à sua implementação, ou seja, reforça os outros factores que actuam no mesmo sentido ou enfraquece os factores que actuam em sentido contrário. Por conseguinte, as leis sociológicas que aqui podem ser formuladas nunca têm um carácter absoluto; só podem ser aplicadas com rigor em condições ideais de «temperatura e de pressão» que nunca foram conseguidas na íntegra. Portanto, só têm valor na medida em que o seu carácter relativo seja considerado.

Visto que não foram levados a cabo muitos estudos sérios e aprofundados a esse respeito, ainda é praticamente impossível definir nessa área verdadeiras leis sociológicas, mesmo com este alcance limitado. Aqui, tal como noutras áreas, a ciência política encontra-se no estado das hipóteses e não alcançou o das leis. O presente relatório tem como objectivo tentar definir algumas destas hipóteses que só poderão alcançar o nível das leis através de posteriores pesquisas monográficas que irão verificá-las ou infirmá-las.

---

* *Bulletin international des sciences sociales,* 1950. Tradução de Marie Christine Georgetout Borges de Castro Lopes.

É através dos partidos que é exercida a influência essencial dos sistemas eleitorais na vida política de um país. Pode quase distinguir-se, a esse respeito, uma influência directa (tal sistema eleitoral leva a tal organização dos partidos) e uma influência indirecta (determinada organização dos partidos, criada nomeadamente pelo sistema eleitoral, leva a determinada forma de vida política), sendo, aliás, a primeira a única a entrar no âmbito deste trabalho.

Para sintetizar a influência directa podemos ter como ponto de partida as três fórmulas seguintes (que especificam um pouco as sugeridas em 1946):

1. A representação proporcional conduz a um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes;
2. O escrutínio maioritário a duas voltas leva a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis e independentes;
3. O escrutínio maioritário a uma só volta leva ao dualismo dos partidos.

Mas estas fórmulas exprimem apenas aproximações sumárias, como veremos ao examinarmos atentamente a influência do regime eleitoral em relação ao número, à estrutura e à dependência recíproca dos partidos.

INFLUÊNCIA NO NÚMERO DOS PARTIDOS

O escrutínio maioritário a uma volta

À primeira vista, parece estar bem estabelecida a tendência do regime maioritário a uma só volta para o *two parties system.* Os países anglo-saxónicos são o exemplo que ilustra na perfeição essa tendência, quer no caso do impedimento à criação de um terceiro partido nos Estados Unidos, quer no da eliminação deste na Grã-Bretanha e nalguns *dominions.*

O sistema eleitoral parece actuar de duas maneiras: relativamente à pressão que exerce no sentido dualista, podemos destacar um factor mecânico e um factor psicológico. O primeiro consiste na sob-representação do terceiro partido (ou seja o mais fraco), sendo a percentagem de mandatos obtidos inferior à de votos recolhidos. É verdade que num regime maioritário de dois partidos o vencido encontra-se sob-representado em relação ao vencedor, como veremos mais adiante. Mas, na hipótese de um terceiro partido, a sua sob-representação é ainda mais forte do que a do menos favorecido dos dois outros, como o mostra muito bem o exemplo britânico. Antes de 1922, o Partido Trabalhista estava sob-representado em relação ao Partido Liberal; a partir dessa data produz-se regularmente o contrário (salvo uma excepção em 1931, que tem a sua explicação na grave crise atravessada pelo *Labour* e no triunfo esmagador dos conservadores). Assim, mecanicamente, o terceiro partido encontra-se desfavorecido pelo regime eleitoral. Enquanto um novo partido, que tenta entrar em concor-

rência com os dois antigos, permanecer demasiado fraco, o sistema actua contra ele e levanta uma barreira ao seu aparecimento. Contudo, se conseguir ultrapassar um dos seus predecessores, este último partido toma então a posição de terceiro partido e o processo de eliminação inverte-se [v. gráfico n.º 1 (a eliminação do Partido Liberal na Grã-Bretanha)e também gráficos n.ºs 4 e 5)].

O factor psicológico apresenta a mesma ambiguidade. No caso de um tripartidarismo que funcione em regime maioritário a uma só volta, os eleitores depressa compreendem que os seus votos ficam perdidos se continuarem a votar no terceiro partido; daí a tendência natural dos eleitores para darem os votos ao menos mau dos adversários do partido em causa para evitarem o sucesso do pior. Este fenómeno de «polarização» actua em detrimento do novo partido enquanto for o mais fraco, mas, tal como o fenómeno de «sob-representação», prejudica o menos favorecido dos partidos antigos quando o novo o ultrapassa. No entanto, é necessário referir que a inversão dos dois mecanismos não acontece sempre ao mesmo tempo, precedendo este, geralmente, aquele (pois é necessário um certo recuo para ficar consciente do enfraquecimento de um partido e atribuir os votos a outro). Isto provoca naturalmente um período bastante longo de perturbações, em que as hesitações dos eleitores se combinam com inversões de «sob-representação» para falsearem totalmente a relação de forças entre os partidos; a Grã-Bretanha conheceu inconvenientes desta natureza de 1923 a 1935. Portanto, a pressão do sistema eleitoral no sentido dualista triunfa apenas a longo prazo [v. gráfico n.º 2 (o regresso ao dualismo na Grã-Bretanha)].

Todavia, é frequente ver que as perturbações do período intermédio fazem com que os próprios partidos regressem por si sós ao dualismo através da fusão do partido central com um dos seus rivais (geralmente acompanhada de uma cisão, preferindo alguns membros do ex-partido central juntar-se ao partido oposto). Assim, na Austrália os liberais e os conservadores aglutinaram-se em 1909 face ao ímpeto trabalhista. Na Nova Zelândia isso aconteceu apenas em 1936. De 1913 a 1928 o Partido Liberal perdera terreno com regularidade, o que prenunciava o seu desaparecimento natural. Em 1928 um brusco despertar colocou-o em igualdade com os conservadores, mas a partir de 1931 voltou a descer e retomou a sua posição de terceiro partido; perante o perigo trabalhista, agravado pela crise económica, decidiu-se pela fusão para as eleições de 1935. Na União Sul-Africana a cisão dos nacionalistas em 1913, juntamente com o crescimento do *Labour,* fez surgir em 1918 quatro partidos sensivelmente iguais; perante o perigo de uma situação deste tipo num sistema de escrutínio maioritário a uma volta, o velho Partido Unionista dissolveu-se no seio do Partido Sul-Africano do general Smuts enquanto o Partido Nacionalista do general Hertzog assinou um pacto eleitoral com o *Labour,* que foi fatal a este último; o dualismo foi restabelecido por fusão e eliminação ao mesmo tempo.

Devemos, porém, registar excepções a esta tendência geral do sistema maioritário a uma volta para o dualismo dos partidos. Os casos mais notáveis são os

da Dinamarca (antes de a representação proporcional ter sido implementada) e do Canadá (actualmente).

O caso do Canadá é particularmente interessante, pois permite determinar os limites da tendência dualista do escrutínio maioritário. Encontramos actualmente quatro grandes partidos: os Unionistas (68 mandatos), os Liberais (125 mandatos), o Partido Trabalhista (32 mandatos) e o Partido Agrário (14 mandatos). Mas os dois últimos têm um carácter nitidamente local: o Partido Agrário foi criado em 1925 com o nome de Camponeses Unidos de Alberta e em 1935 transformou-se no Partido do Crédito Social, sem perder as suas estreitas raízes territoriais. No que diz respeito ao *Labour,* tem os seus adeptos essencialmente localizados no Saskatchewan, Manitoba, Colúmbia Britânica e Ontário. Assim, o dualismo dos partidos, destruído à escala nacional desde 1921, encontra-se na realidade à escala local; há quatro partidos no país, mas geralmente ficam dois frente a frente em cada círculo eleitoral. De facto, é de notar que os mecanismos já descritos actuam apenas a nível local, tendendo o sistema eleitoral para o dualismo dos candidatos dentro de cada círculo eleitoral. Torna, assim, possível a criação de partidos locais ou a retirada de partidos nacionais em posições locais. Não foi na própria Grã-Bretanha que existiu um partido irlandês entre 1874 e 1918 e com uma estabilidade notável? E o Partido Liberal não terá tendência para se tornar um partido galês?

Esse fenómeno explica, em certa medida, o multipartidarismo dinamarquês anterior à representação proporcional. Apesar da existência de quatro partidos à escala nacional [direita, liberais (esquerda), radicais e socialistas], encontravam-se frente a frente apenas dois candidatos num grande número de círculos eleitorais; em 1910, num total de 114 círculos eleitorais, 89 estavam neste caso, enquanto 24 tinham três candidatos e 1 tinha quatro. O fenómeno de redução do número dos candidatos era sensível em relação aos anos anteriores (296 em 1909, 303 em 1906). É verdade que em 1913 foram atingidos de repente os 314 candidatos; 41 círculos eleitorais contavam apenas dois adversários, 55 tinham três, 15 contavam quatro e 1 apenas tinha um candidato; mas este crescimento explica-se sobretudo através de uma tentativa desesperada da direita para conjurar o seu enfraquecimento. Enquanto em 1910 tinha colocado 47 candidatos, apresentou 88 em 1913; contudo, o número de mandatos conseguidos caiu de 13 para 7 (apesar de o total dos votos obtidos ter aumentado de 64 904 para 81 404 e de os 17 000 votos de diferença, retirados sobretudo aos liberais, terem feito perder 13 mandatos a estes últimos). Por outro lado, constatamos que em 1910 um estreito acordo eleitoral ligava radicais e socialistas; por isso, não apresentaram qualquer candidato um contra o outro em nenhum círculo eleitoral (esse acordo parece ter sido quebrado em 1913, pois foram apresentados 17 socialistas contra radicais e 7 radicais contra socialistas).

Se compararmos tais factos, devemos reconhecer que nas vésperas da implementação da representação proporcional o escrutínio maioritário a uma só volta fazia com que se estabelecessem elos de dependência entre os quatro partidos dinamarqueses, agrupando-os claramente em dois sectores: por um lado,

liberais e direita, por outro, radicais e socialistas. Dentro do primeiro sector era nítido um processo de eliminação da direita em favor dos liberais (os quais tinham já integrado os «moderados» a partir de 1910) e no segundo sector uma tendência para a união, até mesmo para a fusão. A vontade dos líderes dos partidos e a inexperiência política dos eleitores (que retardavam a polarização) travavam a pressão dualista do sistema eleitoral, pressão essa que, no entanto, não deixava de existir.

A representação proporcional

Na opinião de muitos, a representação proporcional tende a multiplicar o número dos partidos políticos. Esta opinião foi objecto de algumas críticas, feitas nomeadamente pelo professor H. Tingsten no seu relatório «Majoritetsval och proportionalism» (Riksdagens protokoll bihang, 1932, Estocolmo).

De facto, se considerarmos, por exemplo, os partidos franceses antes de 1939 (regime maioritário a duas voltas) e após 1945 (representação proporcional), constatamos um aumento do seu número. Podia notar-se até alguma diminuição em 1945-1946, mas depois a direita fraccionou-se de novo, o Partido Radical readquiriu importância, nasceu o Agrupamento do Povo Francês, o que restabeleceu sensivelmente a situação anterior. Mais marcante ainda é, sem dúvida, o exemplo belga: há já cinquenta anos que está implementada na Bélgica a representação proporcional e encontra-se o mesmo tripartidarismo inicial, apenas modificado pela presença, aliás fraca, de um partido comunista. A tendência multiplicadora da representação proporcional é, portanto, muito menos notória à primeira vista do que a tendência dualista do sistema maioritário. Todavia, não deixa de ser real, mas apresenta diferentes aspectos que devem ser cuidadosamente analisados.

O primeiro efeito da representação proporcional consiste em manter uma multiplicidade existente. Comparemos, a este respeito, a Bélgica e a Grã-Bretanha. Os dois países tinham no século XIX um regime de bipartidarismo rigoroso, em sistema maioritário[1]. Num e noutro, no início do século XX, o aparecimento de um partido socialista destruiu o *two parties system.* Cinquenta anos mais tarde, a Grã-Bretanha, que manteve o seu escrutínio maioritário, voltou ao dualismo, enquanto o tripartidarismo de 1900 foi mantido na Bélgica devido à adopção da representação proporcional. Os estudos feitos sobre as eleições belgas de 1890 a 1914 têm um grande interesse relativamente a este ponto. Em 1890 o sufrágio restrito não permite ainda que os socialistas consigam uma representação no Parlamento; o bipartidarismo funciona sempre. Em 1894, a adopção do sufrágio universal dá 28 mandatos aos socialistas, enquanto o Partido Liberal passa de 60 para 20 (apesar de conseguir um número de eleitores duas vezes superior ao dos socialistas) – a «sob-representação» joga contra

[1] Examinaremos mais adiante o facto de o sistema belga ter uma segunda volta.

ele. Em 1898, nova queda do Partido Liberal, que desce para 12 mandatos; desta vez a «polarização» junta-se à «sob-representação», tendo muitos dos eleitores liberais votado no Partido Católico. O processo de eliminação do Partido Liberal está já numa fase muito adiantada; podemos, com legitimidade, pensar que duas ou três eleições teriam sido suficientes para que ficasse concluído. Mas em 1900 foi adoptada a representação proporcional, o que aconteceu porque os católicos queriam impedir o desaparecimento do Partido Liberal a fim de evitarem o frente a frente com os socialistas; a consequência imediata foi um aumento dos mandatos dos liberais, que passaram para 33. Após os escrutínios de 1902-1904 chegam a subir para 42 (provavelmente devido a uma «despolarização»: os antigos eleitores liberais, que tinham deixado o partido em 1894 para fazerem frente ao Partido Católico, voltam ao seu primeiro amor, após terem entendido o mecanismo da representação proporcional), para conseguirem uma estabilidade final entre 44 e 45 mandatos [v. gráfico n.º 3 (o «salvamento» do Partido Liberal belga através da representação proporcional)].

Podemos comparar o salvamento do Partido Liberal belga pela representação proporcional com o da direita dinamarquesa. Já referimos que a direita dinamarquesa tinha sido afectada pelo processo de eliminação durante as últimas eleições maioritárias (13 mandatos em 1910, 7 em 1913, apesar de um esforço desesperado para multiplicar o número dos seus candidatos). Em 1918, graças à representação proporcional, a direita consegue 16 mandatos e 28 em 1920, número que poucas variações irá sofrer até 1947. De salientar que o salvamento operou-se em dois tempos, tal como na Bélgica e pelas mesmas razões. Na primeira eleição proporcional, o aumento resulta principalmente de factores mecânicos, a ausência de sob-representação e a multiplicação dos candidatos; a partir da segunda intervém igualmente um factor psicológico: a despolarização.

O segundo efeito da representação proporcional é o de favorecer o seccionamento dos partidos existentes. É verdade que os cismas e as divisões não são raros em regime maioritário; o Partido Liberal inglês conheceu muitas situações deste tipo, antes e depois do aparecimento do *Labour*. Conservam, todavia, um carácter provisório e limitado: as duas fracções reúnem-se após um certo tempo, ou então uma delas junta-se a um partido rival (exemplo dos liberais-nacionais, praticamente integrados no Partido Conservador). Pelo contrário, em regime proporcional, as cisões são geralmente duradouras, porque a votação impede que as fracções divergentes sejam esmagadas pelos rivais. Compreende-se, assim, que a implementação da representação proporcional tenha quase sempre coincidido com cismas no seio de partidos antigos, quer por se tratar de cismas confessados (um partido antigo cinde-se em duas novas metades, que continuam a afirmar pertencerem a esse partido), quer de cismas disfarçados (forma-se um partido, que se diz novo, com uma parte dos líderes e quadros de um antigo partido que continua, apesar de tudo, a existir). Assim, na Suíça, a introdução da representação proporcional fez nascer a partir de 1919 o Partido dos «Camponeses e Burgueses», proveniente de uma cisão radical. Na Suécia foram necessários alguns anos de recuo (1911-1920) para criar um partido agrário, resultante, na realidade, de uma cisão do Partido Conservador, enquanto em 1924 o Partido Liberal se dividia em alas (reunidas, é verdade, em 1936, mas mais devido ao desaparecimento de uma delas do que por uma verdadeira fusão). Na Noruega, a representação proporcional provocou ao mesmo tempo uma cisão nos socialistas, divididos em socialistas de direita e em socialistas de esquerda (só voltarão a reunir-se em 1927), duas cisões em detrimento da esquerda liberal, provocadas pela criação dos «democratas-radicais», que vão obter dois mandatos, e, finalmente, o aumento súbito do pequeno Partido Agrário, criado para as eleições anteriores e que era até então muito fraco (passa de 36 493 votos para 118 657 e de 3 para 17 mandatos).

No entanto, este segundo efeito da representação proporcional é bastante limitado. No conjunto, a representação proporcional mantém quase intacta a armadura dos partidos existentes na altura do seu aparecimento. Nunca tem o poder «atomizante» que algumas pessoas dizem ter. Na maior parte das vezes, os cismas que acabámos de referir resultaram na divisão de um grande partido em duas partes que depois conservaram as suas posições através das eleições seguintes. A tendência multiplicadora manifesta-se menos pela divisão dos partidos antigos do que pela criação de novos partidos; todavia, é necessário dizer que este terceiro efeito da representação proporcional diz respeito sobretudo aos pequenos partidos, o que, aliás, é natural, visto os principais sectores da opinião continuarem a ser comandados pelos partidos tradicionais. É por terem negligenciado esta precisão que certas pessoas negaram com uma aparência de verdade o carácter multiplicador da representação proporcional e também porque a maior parte dos regimes proporcional, efectivamente aplicados, tomaram precauções para evitarem o aparecimento de pequenos partidos, fruto natural do sistema. Sabe-se, por exemplo, que tanto o método de Hondt como o da média mais alta, que funcionam na maioria dos Estados proporcionais, desfavorecem nitidamente os pequenos partidos e tendem a compensar desta forma as consequências da representação proporcional. Podemos afirmar o mesmo acerca do sistema holandês, que afasta da distribuição dos votos restantes todas as listas que não tenham obtido, pelo menos, 75% do quociente. Na realidade, a representação proporcional integral não existe em lado nenhum, não tanto devido às suas dificuldades técnicas de aplicação (que são relativamente fáceis de ultrapassar), mas mais devido às suas consequências políticas, nomeadamente à sua tendência para multiplicar os grupos mais ou menos limitados e mais ou menos móveis.

Apesar de tudo, esta tendência profunda triunfa sempre contra as dificuldades que surgem. Podemos limitar-nos a alguns exemplos típicos. Na Noruega, nas primeiras eleições proporcionais de 1921, surgem dois novos pequenos partidos, os Democratas-Radicais, com 2 mandatos, e os Socialistas de Direita, com 8 mandatos; em 1924 junta-se-lhes um terceiro, o Partido Comunista, com 6 mandatos; em 1927, um quarto, os Liberais, com um mandato; em 1933, um quinto, o Partido Social, com um mandato, e um sexto, os Democratas-Cristãos, também com um mandato. Os outros países escandinavos tiveram uma evolu-

ção análoga. O fenómeno é ainda mais notável nos Países Baixos: nas primeiras eleições proporcionais de 1918, dez novos partidos conseguem um mandato, apesar da barreira dos 75% (Liga Económica, Partido Socialista Independente, Partido Comunista, Partido Neutro, Sociais-Cristãos, Cristãos-Democratas, Cristãos-Socialistas, Liga de Defesa Nacional, Partido Rural, Partido das Classes Médias); em 1922 aparece um décimo-primeiro (Partido Católico Dissidente); em 1925 vêm juntar-se um décimo-segundo e um décimo-terceiro (Partido dos Reformados Políticos e Partido dos Reformados Calvinistas); em 1929, um décimo-quarto (Partido Independente); em 1933, um décimo-quinto e um décimo-sexto (Sociais-Revolucionários e Fascistas); finalmente, o aparecimento do Partido Nacional-Socialista em 1937 eleva para 17 o número total dos grupúsculos criados pela representação proporcional entre 1918 e 1939. Devemos referir, aliás, que não se trata de partidos propriamente locais, que se explicam pelo individualismo deste ou daquele candidato. Como já o afirmou Frederick S.-A. Huart no seu artigo da *Encyclopedia of Social Sciences,* o sistema de representação proporcional aplicado nos Países Baixos, que faz praticamente do país um único distrito, criou pequenos partidos de carácter nacional e já não local.

Mas estes números não nos dão muito bem conta da realidade; seria necessário completá-los com um mapa representativo do número de partidos que apresentaram candidatos às eleições. Nos Países Baixos, por exemplo, passou-se de 37 para 53 de uma eleição para outra (1929-1933). Na Suíça, 67 partidos apresentaram listas em diversos cantões entre 1919 e 1929; 26 desses partidos tiveram em determinada altura representantes no Conselho Nacional. Poderemos comparar esses exemplos com os já clássicos da República alemã de Weimar e da Checoslováquia entre 1919 e 1939.

A segunda volta

As consequências exactas da segunda volta num escrutínio maioritário são mais difíceis de determinar do que as do escrutínio único ou da representação proporcional. Não temos conhecimento da existência de qualquer estudo de conjunto nessa área, que está a revelar-se uma pesquisa muita delicada devido ao facto de as estatísticas eleitorais serem, em geral, mal concebidas a este respeito. Teremos, portanto, de nos limitar a algumas breves observações e sugestões particularmente frágeis.

Teoricamente, a existência de uma segunda volta parece favorecer a multiplicação dos partidos, não sendo a sua representação global prejudicada pelo fraccionamento das tendências próximas, visto essas mesmas poderem sempre unir-se para a segunda votação. Os fenómenos já descritos de «polarização» e de «sob-representação» não entram aqui, ou só actuam para a segunda volta, mantendo cada partido a totalidade das hipóteses na primeira volta. Na prática, quando se observam os países que utilizam a segunda volta, esta análise racional parece, de facto, confirmar-se. Na França, Suíça, Alemanha e nos Países Baixos a segunda volta registou a multiplicação dos partidos, com aspectos bastante diferentes. Na Alemanha e na França notava-se uma tendência acentuada no sentido de uma dispersão sobretudo à direita, ao passo que na Suíça e nos Países Baixos a opinião ficava geralmente repartida por alguns grandes partidos, cujo número permanecia, no entanto, superior a dois. Mas não seria talvez melhor ver aqui a influência divergente dos temperamentos nacionais?

Contudo, alguns casos específicos permanecem aberrantes. Antes da adopção da representação proporcional, a segunda volta já existia na Noruega, o que não era o caso na Dinamarca; ora o número dos partidos era inferior no primeiro país (três) em relação ao segundo (quatro). O erro aqui seria, sem dúvida, considerar o estado dos partidos relativamente ao sistema eleitoral numa determinada altura da vida política. Para ser válida, a observação deve ser feita num período bastante longo e definir o sentido geral de uma evolução. A descrição do sistema dos partidos britânicos a partir da única eleição de 1931, por exemplo, daria uma ideia totalmente falsa do sistema. Neste âmbito, constatámos que o multipartidarismo dinamarquês parecia transformar-se num bipartidarismo sob a influência do escrutínio a uma volta. Constata-se, pelo contrário, que o tripartidarismo norueguês tendia a transformar-se em quadripartidarismo em consequência do aparecimento do Partido Agrário em 1918; é preciso também acrescentar que a direita e a esquerda continham no seu seio várias fracções, que nem sempre colaboravam, o que é um sinal bastante claro de um aumento de multipartidarismo. É difícil formular conclusões mais precisas devido ao facto de a observação incidir sobre um período demasiado curto; as únicas eleições norueguesas que podemos estudar a este respeito são as de 1906, 1909, 1912, 1915 e 1918. Ora as estatísticas oficiais declaram que em 1906 os limites dos partidos não estavam bem definidos, sendo quase impossível nesse mesmo ano efectuar a distribuição dos seus próprios votos; por isso, a análise tem de ficar limitada a quatro eleições gerais, o que é manifestamente insuficiente.

Não temos as mesmas dificuldades para estudarmos o caso da Bélgica, que também é uma excepção à tendência geral. Já sabemos que até 1894 funcionou neste país um bipartidarismo rigoroso, tendo o aparecimento do socialismo nesse período provocado logo um processo de eliminação do Partido Liberal, travado pela representação proporcional; no entanto, a segunda volta já existia. Tratava-se, sem dúvida, de uma segunda volta limitada, o que não era o caso do sistema francês; apenas deviam ficar na corrida os candidatos mais bem colocados, representando o dobro dos mandatos a atribuir. Mas esta característica parece não ter influência nos casos da Alemanha, dos Países Baixos e da Itália. Nestes países a segunda volta era igualmente limitada, sem que pudesse ser encontrada uma tendência para o bipartidarismo. A distinção entre o direito e o facto parece mais interessante: embora a segunda volta estivesse prevista na lei eleitoral belga, não funcionava muito na prática, pois apenas dois partidos se encontravam frente a frente. Temos aqui a oportunidade de salientar a dependência recíproca dos fenómenos políticos: quando o sistema eleitoral

influencia a organização dos partidos, essa mesma organização reage ao sistema. O bipartidarismo da Bélgica opunha-se desta forma à segunda volta.

Mas o problema não é simplesmente esse. Trata-se precisamente de saber a razão pela qual a possibilidade de uma segunda volta não provocou a dissociação dos partidos tradicionais. É a estrutura interna destes últimos que fornece, sem dúvida, a solução. Todos os observadores ficaram surpreendidos com o carácter muito original dos partidos belgas na segunda metade do século XIX; todos descreveram a sua coesão e disciplina, bem como a rede complexa e hierarquizada das comissões que eram organizadas em todo o território. Na altura nenhum país europeu possuía um sistema de partidos tão aperfeiçoado, nem mesmo a Grã-Bretanha ou a Alemanha. Essa forte armadura interna permitiu aos partidos belgas resistir vitoriosamente à tendência dissociativa da segunda volta, impedindo as cisões que essa mesma teria provocado. Por outro lado, esse sólido enquadramento dos eleitores opunha-se ao aparecimento de novos partidos, que dificilmente podiam pôr em andamento uma «máquina» rival, tanto mais que o escrutínio de lista impedia praticamente a intervenção de personalidades independentes. Assim, a potente organização dos partidos belgas, juntamente com o seu dualismo, fez com que ficassem sem efeito as disposições legislativas nos termos das quais estava prevista uma segunda volta, o que explica a semelhança da vida política belga com a dos países anglo-saxónicos, baseada no escrutínio maioritário a uma única volta.

INFLUÊNCIA NA ESTRUTURA INTERNA DOS PARTIDOS E A SUA DEPENDÊNCIA RECÍPROCA

O caso da Bélgica permitiu verificar a existência de relações entre a estrutura interna dos partidos e o sistema eleitoral. Por outro lado, o da Dinamarca chamou a atenção para o papel do sistema eleitoral na formação de alianças e de elos de dependência entre alguns partidos. Cada um destes pontos merece uma análise específica.

Infelizmente, não temos muitas informações precisas a este respeito; a organização interna dos partidos, bem como as coligações entre eles, foram muito pouco estudadas até agora e não deixaram marcas nas estatísticas eleitorais. Por isso, só poderemos formular algumas observações fragmentárias e elaborar considerações que possam servir para futuras pesquisas.

A estrutura interna dos partidos

Com o nome genérico de «partidos», na verdade, designam-se realidades sociológicas muito diferentes. Existe uma profunda diferença estrutural entre os partidos ingleses do século XIX e os actuais; o mesmo acontece hoje em dia entre os partidos americanos e os partidos franceses, como também na França de 1950 entre o Partido Republicano da Liberdade, os Radicais, o Partido Socialista e o Partido Comunista. Os factores que explicam essa diferença são numerosos: históricos, geográficos, económicos, sociais, etc. Entre eles, o factor eleitoral é um dos menos estudados, mas não um dos menos importantes.

Parece que aqui a diferença essencial não está entre o sistema proporcional e o sistema maioritário, mas entre o escrutínio de lista e o escrutínio uninominal; a existência de uma segunda volta desempenha, aliás, um papel bastante importante.

a) Em primeiro lugar, podia afirmar-se que o escrutínio de lista leva a um reforço da estrutura dos partidos, e o escrutínio uninominal conduz a um enfraquecimento. Contudo, esta tendência geral contém muitas excepções.

Do ponto de vista racional, explica-se perfeitamente. No escrutínio uninominal que se faz no âmbito de um círculo eleitoral restrito, a pessoa do candidato desempenha um papel essencial; um deputado pode, portanto, fortalecer a sua posição num círculo eleitoral ao ponto de a tornar, de certa maneira, um feudo, do qual ninguém poderá expulsá-lo. Dependendo a sua reeleição dele próprio, e não já do partido a que pertence (na França, durante a III República, muitos parlamentares mudavam frequentemente de partido sem que, por isso, deixassem de ser reeleitos), compreende-se que o partido não possa ter uma estrutura forte. Do ponto de vista local, cada deputado poderá dispor de uma comissão eleitoral bem organizada; mas esta, totalmente dominada pelo deputado, não aceitará muito as directivas da direcção central. Por outro lado, no parlamento os grupos parlamentares não serão muito disciplinados, preocupando-se cada um dos seus membros muito mais com as possíveis repercussões do seu voto no próprio feudo do que com as instruções dadas pela direcção do partido. Na realidade, o escrutínio uninominal tende, assim, para a constituição de grupos parlamentares sem coesão e para uma organização eleitoral muito descentralizada, de tal forma que os partidos que dispõem de um aparelho administrativo muito fraco e de elos sociais muito frouxos acabam por exprimir apenas tendências de opinião.

Pelo contrário, o escrutínio de lista apresenta, por si próprio, um carácter colectivo que apaga o papel das personalidades em benefício do agrupamento que une os candidatos, ou seja, do partido. É verdade que a prática dos «cabeças de lista» reintroduz sempre um elemento de prestígio individual, mas pressupõe igualmente uma certa disciplina dos «últimos da lista» em relação ao cabeça de lista. O facto de a eleição ter lugar num círculo eleitoral mais vasto actua no mesmo sentido: o conhecimento do candidato pelo eleitor diminui, o que dá uma preponderância à etiqueta política da lista, ou seja, ao partido. Chega-se quase ao sistema das listas bloqueadas, com apresentação dos candidatos numa ordem invariável que determina a sua eleição. Este sistema aplica-se quase e apenas em regime proporcional e conduz ao domínio do partido sobre o deputado. Dependendo a reeleição deste último da sua reinscrição na lista, num lugar conveniente e decidido pelo partido, a disciplina parlamentar é rigorosa. Por outro lado, sendo o sucesso das listas assegurado através da propaganda geral do partido, muito mais do que por considerações locais, a centralização

cresce. Chega-se então a um sistema de partidos rígidos (fala-se frequentemente em França «de partidos monolíticos»). No entanto, se o sistema das listas abertas é permitido, o que é normal em regime de escrutínio de lista maioritário e excepcional em regime proporcional, a rigidez diminui ao mesmo tempo que reaparece o factor pessoal. Apesar de tudo, como a experiência demonstra que o sistema das listas abertas é relativamente pouco utilizado, a estrutura do partido permanece forte.

A observação prática confirma, em geral, as grandes linhas desse raciocínio. O exemplo da França é particularmente flagrante a este respeito. A adopção em 1945 de um escrutínio de lista, praticamente sem listas abertas, com apresentação dos candidatos segundo uma ordem rigorosa, transformou por completo a estrutura dos partidos políticos; as formações flexíveis e indisciplinadas da III República deram lugar aos partidos rígidos e disciplinados da IV República. A curta duração das duas Assembleias Constituintes (sete meses), que explica a preocupação constante dos eleitos relativamente à sua reeleição, tornou, por outro lado, essa influência do regime eleitoral mais notável. Também os escrutínios de lista que funcionaram em 1919-1924 e, se recuarmos mais atrás, em 1871 e 1848 parecem ter exercido uma influência do mesmo tipo, apesar de a possibilidade das listas abertas ter atenuado a tendência dos escrutínios para reforçarem a estrutura dos partidos. Por exemplo, nas eleições de 1919 o «bloco nacional» foi realizado graças ao acordo das comissões de direcção dos agrupamentos moderados, que tinham uma influência mínima relativamente aos escrutínios uninominais anteriores à guerra e que, de repente, viram a sua influência aumentar. Podemos igualmente referir o exemplo da Bélgica, onde o escrutínio de lista tinha levado à formação de partidos com estrutura muito forte antes da adopção do sistema proporcional.

b) A presença ou a ausência da segunda volta parece igualmente desempenhar um papel muito relevante. No sistema maioritário puro e simples as candidaturas dissidentes são perigosas, pois podem eventualmente fazer o jogo dos adversários mais afastados; por isso, serão necessariamente mais raras, quer pela prudência política dos candidatos, quer pela dos eleitores, que empregarão a técnica da «polarização».

Quando os dois factores actuam no mesmo sentido, é natural pensarmos que a sua influência passa a ser notável. Assim se explica a tendência geral da representação proporcional (escrutínio de lista e escrutínio de volta única ao mesmo tempo) para reforçar a estrutura dos partidos. Assim se explica a particular fraqueza das estruturas partidárias em França antes de 1939 devido ao facto do escrutínio uninominal e da segunda volta coincidir. Assim se explica o reforço das estruturas partidárias em 1919-1928 pela combinação da lista e da volta única, apesar de o sistema das listas abertas ter atenuado o efeito dos dois factores anteriores. Assim poderia explicar-se a força dos partidos belgas antes de 1900, visto que a segunda volta prevista na lei não funcionava muito na prática.

No entanto, os casos aberrantes não são raros. O mais característico é o caso da Grã-Bretanha: apesar do carácter uninominal do escrutínio, a disciplina dos

grupos parlamentares é forte e a centralização geral dos partidos é importante. Sem dúvida, a ausência da segunda volta permite explicar parcialmente tais particularidades, mas esta explicação permanece muito insuficiente. Por outro lado, verifica-se, de um modo geral, que dentro de um mesmo país e numa mesma época, as disparidades de estrutura dos partidos são muito grandes, apesar da uniformidade do escrutínio; sabe-se, por exemplo, que os partidos de esquerda têm uma estrutura mais forte do que os partidos de direita. Também é necessário salientar a identidade quase completa da estrutura dos partidos comunistas em todos os países, apesar da variedade dos sistemas eleitorais. Esses exemplos mostram os limites da influência desses mesmos sistemas. Nessa área, esses limites parecem mais estreitos do que na anterior e o papel do escrutínio parece mais importante em relação ao número de partidos do que em relação à estrutura interna desses partidos.

A dependência recíproca dos partidos

O problema da dependência recíproca dos partidos e das alianças que podem formar entre eles não foi objecto de muitos estudos sistemáticos. Todavia, em regime de multipartidarismo, o problema apresenta um carácter fundamental; somente algumas alianças permitem, normalmente, obter uma maioria governamental. Mas é preciso distinguir aqui dois tipos de alianças entre os partidos: as alianças governamentais e as alianças eleitorais. Estas últimas tendem, geralmente, a perpetuar-se nas primeiras, mas o contrário não acontece. Nomeadamente nos regimes proporcionais, encontram-se alianças governamentais puras, sem as correspondentes alianças eleitorais, que são naturalmente muito mais frágeis.

Nessa área a influência do sistema de escrutínio é, evidentemente, preponderante. Por outro lado, parece suficientemente nítida para que seja possível sintetizá-la em fórmulas precisas. Em princípio, o escrutínio maioritário a duas voltas leva à formação de alianças estreitas e, pelo contrário, a representação proporcional conduz a uma independência total. Relativamente ao escrutínio maioritário a uma só volta, as suas consequências são muito diferentes consoante o número dos partidos em causa. Em regime de bipartidarismo, esse escrutínio gera uma independência total; em regime de multipartidarismo, pelo contrário, tende a formar alianças muito fortes. Obviamente, que essas regras só dizem respeito às alianças eleitorais. Relativamente às alianças governamentais no estado puro, parecem ligadas à existência de um multipartidarismo; portanto, existem, em princípio, num regime de representação proporcional (onde o multipartidarismo coincide com a ausência de alianças eleitorais). Contudo, essas tendências muito gerais sofrem frequentes deformações práticas.

A. Não há dúvida de que o escrutínio maioritário a duas voltas tem tendência para criar um sistema de alianças estreitas. O próprio mecanismo deste regime implica, de facto, que na segunda volta os partidos menos bem colocados

se retirem em favor do mais bem colocado dentro de cada grande «família espiritual». Em França é de salientar a retirada pura e simples e a desistência do candidato que abandona a corrida e convida os seus eleitores a transferirem os votos para um dos adversários por ele designado. Entre as duas atitudes encontram-se, de facto, mil e uma diferenças mais ou menos subtis; há muitas maneiras de um candidato se retirar e existem muitos graus de calor na desistência. Mas é, evidentemente, natural que antes da votação haja um entendimento entre os candidatos próximos para preverem as suas desistências ou retiradas recíprocas na segunda volta.

A observação confirma estas constatações racionais: em todos os países em que funciona a segunda volta encontramos vestígios mais ou menos nítidos de alianças eleitorais. Podemos citar na Alemanha o célebre «cartel» constituído por Bismarck nas eleições alemãs de 1887, aliança formal e precisa; seguiram-se outras alianças menos conhecidas e menos espectaculares, com também já tinha havido outras antes. Em França a longa duração do escrutínio a duas voltas permitiu-lhe dar todos os seus frutos: as recordações do «cartel das esquerdas» de 1928 e 1932 e da «Frente Popular» de 1936 permanecem na memória de todos, como também o do seu antepassado, o «Bloco das Esquerdas», de 1902. Na Noruega, em geral, a direita e a esquerda aliaram-se contra os socialistas após 1906; nas eleições de 1915 colaboraram de uma forma tão estreita que se torna difícil separar os seus votos nas estatísticas eleitorais. Nos Países Baixos a prática das alianças foi regular até à adopção da representação proporcional: coligação católica-liberal de 1848 até 1868, à qual se opõe uma coligação menos forte dos conservadores e dos calvinistas; em 1869, grande alteração nas alianças (os católicos colaboram com os calvinistas; os conservadores tendem a desaparecer); a partir de 1905, acordo eleitoral entre os liberais e os radicais.

É difícil especificar a influência exacta das modalidades especiais do escrutínio na formação das alianças. A limitação da segunda volta aos candidatos mais bem colocados (existindo na Alemanha e nos Países Baixos) não parece ter desempenhado um papel importante em relação à segunda volta integral (sistemas francês e norueguês). Em teoria, parece, por um lado, tornar inúteis as alianças formais, ao obrigar os candidatos menos bem colocados a retirarem-se, mas, por outro lado, tende a reforçá-las, ao obrigar os partidos da tendência mais fraca a entenderem-se em relação a um candidato único logo na primeira volta para poderem participar na segunda. Somente um estudo muito aprofundado de cada caso específico poderia mostrar as respectivas consequências destes dois factores. A diferença entre um sistema a duas voltas que coincida com um escrutínio de lista ou um escrutínio uninominal também não é claramente perceptível ao próprio observador. Visto que o escrutínio de lista reforça a centralização e a disciplina dos partidos, parece, no entanto, provável que torne, ao mesmo tempo, mais sólidas as alianças entre os partidos. O exemplo francês mostra que a descentralização dos partidos levada ao extremo e a grande fraqueza da sua estrutura interna foram alguns dos principais factores da rápida desagregação das alianças eleitorais.

Na maior parte dos casos, uma aliança eleitoral tende a prolongar-se no plano parlamentar, quer em alianças governamentais, quer em alianças de oposição (sendo estas últimas, aliás, mais raras). Podemos, assim, chegar a um sistema político estável e regular sensivelmente semelhante ao bipartidarismo: em vez de dois grandes partidos unificados, encontramos frente a frente duas «federações de partidos», cuja força depende em grande parte do grau de disciplina e de organização dos partidos aderentes. No caso de partidos fracos e indisciplinados, as coligações parlamentares desaparecem rapidamente; contudo, podem renascer depois no plano eleitoral. De 1928 a 1940, a própria França ofereceu várias vezes de 1928 a 1940 o estranho espectáculo de alianças da segunda volta rapidamente dissolvidas no governo, mas que voltavam a aparecer mais ou menos intactas para as eleições seguintes.

B. O escrutínio maioritário a uma só volta parece ter uma influência estranha em matéria de alianças eleitorais; a sua acção é totalmente diferente consoante o escrutínio coincida com um regime dualista ou com um multipartidarismo. No primeiro caso, a noção de alianças eleitorais é impensável sob o ponto de vista racional: se dois partidos se unissem, ficaria apenas um único candidato e a eleição tomaria um carácter de plebiscito, que alteraria por completo a natureza do regime. Todavia, é sempre necessário, em ciência política, evitar conclusões definitivas. O exemplo da União Sul-Africana entre 1931 e 1940 mostra que as alianças eleitorais são possíveis em regime maioritário de dois partidos sem que por isso a estrutura política seja totalmente alterada; trata-se, no entanto, de um caso muito excepcional.

Se, pelo contrário, o escrutínio a uma única volta coincide com um multipartidarismo devido a circunstâncias específicas, levará à formação de alianças muito sólidas, incomparavelmente mais estreitas do que as alianças da segunda volta, por se tornar então necessário repartir os círculos eleitorais antes da eleição, de forma a permitir que os eleitores atribuam os seus votos ao candidato único da coligação. Isto pressupõe, evidentemente, um acordo muito mais completo sobretudo se a existência de uma segunda volta permite a liberdade de candidatura ao primeiro; aqui é o eleitor que assegura, em suma, a repartição dos mandatos pelos aliados; lá são os próprios estados-maiores dos partidos que devem conseguir fazê-la. Portanto, é mais difícil realizar a aliança, mas, uma vez concluída, comporta uma colaboração muito mais estreita. Por outro lado, a pressão do sistema eleitoral que leva à sua conclusão é muito mais forte; na falta de acordo, a votação conduzirá de uma maneira impiedosa à eliminação do número excessivo de partidos até ao restabelecimento final do dualismo.

Poderíamos dar vários exemplos de colaboração eleitoral deste tipo. Já referimos o acordo dos radicais e dos socialistas dinamarqueses nas eleições de 1910 (constatando, por outro lado, a sua rotura em 1913).

Mais perto de nós, poderíamos falar das coligações inglesas nas eleições de 1918, 1931 e 1935, bem como do pacto celebrado em 1924 na União Sul-Africana entre os Partidos Nacionalista (Hertzog) e o *Labour*, etc. Aliás, é muito interessante seguir a evolução destas alianças, visto que parecem, regra geral, chegar a

uma fusão, que se faz em detrimento do mais fraco dos coligados. O exemplo inglês é típico neste caso. Por mais que o Partido Liberal-Nacional mantenha alguma personalidade, está, na realidade, quase integralmente dissolvido no seio do Partido Conservador. Por outro lado, a sua representação fica cada vez mais pequena; não há dúvida de que a aliança beneficiou os «conservadores». O caso do *Labour* sul-africano é ainda mais notável: em plena ascensão após as eleições de 1918, o pacto eleitoral com os nacionalistas foi-lhe fatal, apesar da vitória comum dos dois partidos. Cindido em dois grupos, com uma derrota esmagadora nas eleições de 1929, perdeu desde então qualquer influência.

Parece, assim, que as coligações criadas pelo escrutínio maioritário a uma só volta são nitidamente desiguais; levam à criação de satélites, e não de aliados. A alternativa que esse regime eleitoral oferece aos «terceiros partidos» é, portanto, cruel: serem eliminados através da votação, ou absolvidos através das coligações; daí que estas últimas sejam na realidade mais raras do que as fusões directas.

C. Em princípio, a representação proporcional não levanta qualquer problema em matéria de alianças eleitorais; pela sua natureza, leva à supressão destas últimas, retirando-lhes qualquer razão de ser. No entanto, como raramente dá uma maioria absoluta a um só partido[2], obriga, apesar de tudo, a alianças governamentais. Esta contradição entre o plano eleitoral e o plano governamental não é, aliás, um dos menores defeitos do sistema; no plano eleitoral, os partidos ficam totalmente independentes uns dos outros, ao passo que, no plano governamental, o sistema os obriga a colaborarem. Normalmente, isso torna mais difícil a formação das coligações parlamentares e mais instável o destino das maiorias governamentais. Poderíamos referir, a este propósito, o exemplo dos Países Baixos, onde estas últimas parecem ter sido muito menos sólidas e duradouras com o regime da representação proporcional do que com o do escrutínio maioritário a duas voltas. O exemplo da França seria menos convincente, visto que a fraca estrutura dos partidos sob o regime a duas voltas contrariava a tendência para o reforço das alianças, ao passo que a sua organização rígida desde a adopção da representação proporcional contraria agora a sua tendência para a desintegração; apesar de tudo, o agravamento da instabilidade ministerial é bastante claro desde 1946.

Mas a experiência não confirma sempre essas conclusões racionais relativamente à rigorosa independência eleitoral dos partidos em regime de representação proporcional. De facto, é raro ver esta representação aplicada de forma integral e a sua frequente adulteração leva justamente a favorecer os grandes partidos e a desfavorecer os pequenos. De tal forma que as coligações que conduzem à formação de listas comuns ou às «ligações» concluídas para a distribuição dos votos restantes podem tornar-se bastante proveitosas. São, aliás, favorecidas deliberadamente por algumas leis eleitorais. Por exemplo, o sistema francês de 1919-1924 tinha uma evidente tendência para as coligações: em

[2] Cf. mais adiante.

1919 a aliança dos partidos de direita permitiu a estes alcançar a vitória sobre uma esquerda desunida; em 1924, pelo contrário, a esquerda coligada conseguiu vencer uma direita em desacordo, sem que a diferença nos votos fosse tão elevada como a diferença nos resultados eleitorais. Podemos dizer, apesar de tudo, que estas alianças criadas por um regime proporcional nascem exactamente das alterações que lhe são trazidas; a partir do momento em que a representação proporcional é aplicada integralmente, leva à independência completa dos partidos.

SISTEMAS ELEITORAIS E REPRESENTAÇÃO

Na teoria democrática, o eleito é considerado o representante do eleitor, no sentido jurídico da palavra: a eleição analisa-se num mandato dado pelo primeiro ao segundo para falar e actuar em seu nome na direcção dos assuntos públicos. A palavra «representação» não é aqui utilizada com esse significado tradicional; não se aplica a uma situação de direito, mas a um estado de facto. Para nós, o eleito representa o eleitor, não da forma como um mandatário representa o seu mandante, mas como uma pintura representa uma paisagem; a representação não é senão a semelhança entre as opiniões políticas da nação e as dos deputados que escolheu.

O sistema eleitoral desempenha nessa área um papel importante, ainda que mal definido. Os homens políticos sabem-no há já muito tempo e consideram geralmente o escrutínio menos em relação às possíveis consequências sobre o número e a estrutura dos partidos políticos do que em relação aos seus efeitos sobre a repartição por eles dos mandatos disponíveis; cada maioria governamental tenta sempre adoptar a combinação mais adequada para se manter no poder. Aquilo a que os Americanos chamam *gerry manding* (alterações nos recortes dos círculos eleitorais) é a forma mais primitiva desta tendência, para quem a variedade actual dos sistemas eleitorais oferece hoje em dia toda uma série de meios muito numerosos e muito flexíveis.

O presente relatório coloca-se, evidentemente, num ponto de vista menos utilitário. Propõe-se orientar as pesquisas relativas ao problema da exactidão da representação política através da medição do grau de semelhança entre a opinião pública e a opinião parlamentar, consoante os diferentes sistemas eleitorais. Após termos considerado a questão em linhas gerais de um ponto de vista estático, tentaremos determinar o grau de sensibilidade de cada sistema perante as variações da opinião no tempo.

A EXACTIDÃO DA REPRESENTAÇÃO

A representação dos partidos

À primeira vista, parece possível utilizar um método muito simples para medir a exactidão da representação: a comparação entre a percentagem dos

mandatos e a percentagem dos votos obtidos por cada partido. Se as duas coincidirem, a representação será considerada exacta; se a primeira for superior à segunda, haverá uma «sobre-representação»; se for inferior, uma «sob-representação». Uma pesquisa deste tipo não deve ser ignorada, mas permanece em grande parte incompleta; mostraremos mais à frente que esta representação numérica dos partidos é profundamente diferente da representação real da opinião pública. No entanto, se nos limitarmos à primeira (como geralmente se faz), será possível formularmos relações bastante precisas entre os sistemas eleitorais e o grau de exactidão da representação.

A. Por definição, o sistema proporcional é, evidentemente, aquele que apresenta a maior exactidão; foi precisamente concebido para esse fim. Todavia, as alterações práticas trazidas ao funcionamento da representação proporcional atenuam frequentemente essa exactidão. Para que essa exactidão fosse perfeita seria necessário que o país formasse apenas um círculo eleitoral ou então que a distribuição dos votos restantes fosse efectuada à escala nacional. Em geral, existem diferentes razões políticas que levam a afastar um ou outro método e a preferir no seu lugar técnicas menos puras. Entre a proporção dos mandatos e a proporção dos votos, constatamos um diferença que varia consoante o sistema adoptado para a distribuição dos votos restantes, o quadro eleitoral, a possibilidade de formar listas abertas ou a possibilidade de coligações, etc. A diferença é bastante fraca nalguns países e bastante elevada noutros. Como exemplo de diferença fraca, podemos referir o caso da Suíça, de acordo com o mapa publicado pelas estatísticas oficiais, que consideram a repartição dos mandatos no Conselho Nacional aquando das eleições de 1947 segundo diversas variedades de repartição proporcional. A exactidão da representação parece menor no sistema proporcional norueguês. Em França a exactidão é ainda mais sensível e alguns partidos – como os Radicais e o Agrupamento das Esquerdas – estão ainda muito desfavorecidos pelo sistema eleitoral.

B. Apesar de tudo, as diferenças são muitíssimo menos importantes no sistema proporcional do que no regime maioritário a uma volta, que chega, a este respeito, ao máximo de inexactidões na representação numérica. Podemos aqui encontrar uma tendência constante, se houver apenas dois partidos: o partido maioritário é sobre-representado e o partido minoritário sob-representado. O fenómeno não é muito grave: chega simplesmente a acentuar as variações de opinião do corpo eleitoral, como mostraremos mais adiante. Todavia, quando o sistema maioritário coexiste com um multipartidarismo, podemos chegar a uma representação mais fantasista, apesar de não se afastar muito da mesma linha geral; um partido que tem mais votos do que o seu rival mais próximo está, em princípio, sobre-representado em relação a esse partido rival (ou seja mais «sobre-representado ou então menos «sob-representado» do que este último).

No entanto, se a diferença de votos for muito fraca, pode excepcionalmente verificar-se uma representação totalmente falseada: o partido que tem o menor número de votos pode conseguir o maior número de mandatos, e vice-versa. Foi o que aconteceu, por exemplo, em Janeiro de 1910 na Grã-Bretanha, onde os

liberais conseguiram 275 mandatos com 43,1% dos sufrágios e os conservadores 273 mandatos com 47%. Voltou a suceder o mesmo em 1929, ano em que os trabalhistas tiveram 289 mandatos com 37,5% dos votos e os conservadores 262 com 37,97%. Uma hipótese desta natureza pode ter lugar mesmo em regime bipartido. Os adversários do escrutínio maioritário a uma só volta não deixam de realçar estes exemplos para demonstrarem o absurdo do sistema, mas esquecem-se, na maior parte do tempo, de sublinhar o seu carácter totalmente excepcional.

Contudo, em regime de multipartidarismo é, evidentemente, muito grave a inexactidão da representação provocada pelo regime maioritário. Mas não podemos esquecer que ela própria tende, por natureza, a ser reabsorvida, visto que os fenómenos de sobre-representação ou de sob-representação que provoca constituem precisamente o factor principal do regresso ao dualismo. De facto, o gráfico n.° 4 mostra claramente como o sistema actuou contra os liberais a partir do momento em que passaram a ser o terceiro partido na Grã-Bretanha. É preciso dizer que só exprime a diferença bruta entre a percentagem dos sufrágios e a dos mandatos obtidos por cada partido. Mais significativo ainda seria um mapa rectificado onde essa diferença fosse calculada em função dos sufrágios de cada partido (v. gráfico n.° 5).

C. É praticamente impossível determinar as consequências exactas da segunda volta sobre a representação dos partidos, devido à mudança de opinião que esta segunda volta implica, em relação à primeira, nos eleitores que transferem os seus votos para o concorrente mais favorecido. Diz-se habitualmente que a segunda volta atenua as diferenças do sistema maioritário a uma volta. Do ponto de vista numérico, não é um facto garantido; se compararmos o número de votos obtidos pelos partidos na primeira volta e o número total dos mandatos conseguidos após a segunda volta, constataremos desproporções consideráveis. É verdade que geralmente são inferiores às anomalias excepcionais provocadas, por vezes, pelo sistema maioritário, mas parecem mais ou menos equivalentes a estas anomalias médias. Podemos até julgá-las mais graves devido à sua orientação, porque a amplitude de uma diferença é menos importante do que o sentido em que essa diferença se produz. No caso do regime a uma só volta combinado com o bipartidarismo, por maiores que sejam a sobre-representação do partido maioritário e a sob-representação do partido minoritário, normalmente nem uma nem outra alteram o esquema geral da repartição das opiniões. Pelo contrário, com a segunda volta, os seus contornos de conjunto são totalmente falseados; já não é o número respectivo dos sufrágios obtidos pelos partidos em presença que determina o sentido das diferenças de representação, mas sim as posições políticas e as alianças destes partidos.

De um modo geral, a segunda volta beneficia o centro e prejudica os extremos, o que quer dizer que o primeiro é sobre-representado e os segundos sob-representados. A história política da III República francesa ilustra bem este princípio, cujos vestígios encontramos em quase todos os regimes a duas voltas: Países Baixos, Noruega, Alemanha, etc. É interessante reproduzir o mapa feito

por Georges Lachapelle para as eleições francesas de 1932, que mostra bem a orientação do sistema (v. quadro n.º 1).

Evidentemente, se compararmos a percentagem definitiva dos mandatos com a dos votos obtidos na segunda volta, a diferença atenua-se por completo; aqui está a razão de ser do regime. Podemos então pressupor que dá uma representação mais exacta em relação ao escrutínio a uma só volta, mas com isso, cometemos um grave erro de método. Porque só a primeira volta permite fornecer um mapa da distribuição dos votos pelos partidos, comparável ao fornecido pelo sistema maioritário a uma volta ou pela representação proporcional. A segunda volta implica um agrupamento necessário dos sufrágios que já não permite distinguir a sua cor política. Nas eleições de 1936 em França é, sem dúvida, falsear a realidade considerar votos radicais os votos dos comunistas transferidos na segunda volta para o candidato que era o primeiro da Frente Popular. Os sufrágios da segunda volta agrupam-se por tendências, e não por partidos, mas passa-se então da noção de representação partidária para aquela a que se poderíamos chamar – à falta de melhor – representação da opinião.

A representação da opinião

A distribuição dos sufrágios pelos partidos políticos é apenas um meio de expressão da opinião pública, e não é a opinião em si, como se dá a entender frequentemente. Diz-se muitas vezes, por exemplo, que a representação proporcional é o retrato tão exacto quanto possível da opinião pública; na realidade, limita-se a traduzir, de uma forma bastante exacta, no plano parlamentar, a distribuição dos sufrágios pelos partidos políticos. Mas fica levantada a questão de saber se esta distribuição é a imagem fiel da opinião pública propriamente dita. Assim, a representação política contém dois actos sucessivos, que importa distinguir:

a) A expressão da opinião pública na distribuição dos votos pelos candidatos às eleições (a que chamamos «representação da opinião» no sentido estrito);
b) A tradução dessa distribuição dos votos pela repartição dos mandatos (a que chamamos «representação dos partidos»).

Se a influência dos sistemas eleitorais sobre a exactidão da representação dos partidos já foi objecto de algumas pesquisas, a sua consequência sobre a representação da opinião quase nunca foi considerada de forma sistemática; no entanto, a importância da primeira é, no mínimo, igual à importância da segunda. Mas a dificuldade da análise é muitíssimo maior, pelo facto de não dispormos de bases estatísticas. Seria necessário utilizar os métodos de sondagem directa (sistema Gallup) em estreita correlação com as eleições, não para prever o seu resultado (como normalmente é feito), mas para poder comparar as posições políticas dos eleitores com os seus votos a favor deste ou daquele partido;

seria então possível medir, com uma precisão relativa, a deformação que esses votos representam na expressão das posições políticas dos eleitores. Ao comparar os resultados nos diversos países ordenados consoante o seu modo de escrutínio, poder-se-ia então analisar numericamente a acção do sistema eleitoral sobre a representação da opinião, como já foi feito para a sua acção sobre a representação dos partidos. A actual insuficiência dos estudos feitos nesta área não permite, infelizmente, que conste do presente relatório, que deverá utilizar métodos de observação mais empíricos, portanto menos precisos; por isso, as conclusões formuladas serão em grande parte conjecturais.

A. Assinalemos em primeiro lugar o problema da localização geográfica da opinião, que apresenta, aliás, vários aspectos. Já referimos um deles ao estudarmos a existência dos partidos locais no sistema maioritário a uma só volta. A tendência para o bipartidarismo criada por esse regime eleitoral manifesta-se sobretudo dentro dos círculos eleitorais, donde resulta que possam coexistir vários partidos em todo o país, desde que só se enfrentem dois a dois em cada um deles. Por consequência, os pequenos partidos podem subsistir à escala nacional por serem grandes partidos nalgumas regiões, quer se trate de partidos autonomistas ou regionalistas (nacionalistas irlandeses, partidos eslovacos na Checoslováquia, etc.), futuros grandes partidos nacionais que começam a desenvolver-se nas regiões em que a população lhes é particularmente favorável (partidos socialistas nas cidades operárias) ou então antigos grandes partidos nacionais empurrados para a escala local pelo impiedoso processo de eliminação já descrito (Partido Liberal na Grã-Bretanha hoje em dia).

Mas podemos generalizar esses resultados, visto que a própria técnica do escrutínio maioritário chega ao ponto de entregar toda a representação de uma região ao candidato que está à frente dos seus concorrentes, sem ter em conta os sufrágios obtidos pelos outros: as minorias podem então ser representadas à escala nacional apenas pelo facto de serem maiorias em determinados círculos eleitorais. Daí resulta que o escrutínio maioritário acentua a localização geográfica das opiniões. Poderíamos mesmo afirmar que tende a fazer de uma opinião nacional (ou seja, na realidade, repartida por todo o país) uma opinião regional, permitindo-lhe ser apenas representada nas partes do território em que é a mais forte. O caso dos Estados Unidos, particularmente notável a este respeito, é demasiado conhecido para que seja necessário insistir nele.

Pelo contrário, a representação proporcional actua em sentido oposto: opiniões fortemente enraizadas localmente tendem a propagar-se no âmbito nacional através da possibilidade de ficarem representadas mesmo nas regiões em que são fortemente minoritárias. Quanto mais próxima da perfeição estiver a representação proporcional, mais acentuada ficará esta tendência; a distribuição dos restantes votos à escala nacional favorece-a particularmente, como também todos os sistemas que têm como consequência prática fazer de todo o país um círculo eleitoral único. Assim, nos países que tenham adoptado a representação proporcional após o sistema maioritário ter sido aplicado podemos verificar uma espécie de «nacio-

nalização» progressiva das opiniões. Já assinalámos este fenómeno nos Países Baixos, mas é também relevante na Suíça, na Bélgica, etc.

Dessas duas tendências – nacionalização provocada pela representação proporcional e localização sob o impulso do sistema maioritário –, é difícil afirmar qual traduz de uma forma mais exacta a opinião pública. De facto, as duas provocam a deformação da opinião pública em sentidos opostos: a primeira atenua as características locais de uma opinião e a segunda reforça-as. Mas mede-se a importância política do fenómeno: a representação proporcional tende a reforçar a unidade nacional (ou, mais precisamente, a uniformidade nacional); o escrutínio maioritário agrava as divergências locais. As consequências são, respectivamente, felizes ou infelizes, consoante a situação específica de cada partido. Em França a representação proporcional parece ter acentuado a tendência centralizadora e «uniformizadora», o que é lamentável. Na Bélgica, pelo contrário, atenua a rivalidade entre Flamengos e Valões, que um regresso ao sistema maioritário poderia exacerbar, sistema esse que tenderia a acentuar, por um lado, o carácter «flamengo» do Partido Católico e, por outro, a tendência «valoa» do Partido Socialista e a transformá-los em partidos autonomistas. Nos Estados Unidos o sistema maioritário reforça a oposição entre o Norte e o Sul e a organização específica do Sul.

A comparação dos dois mapas elaborados por François Goguel para a *Encyclopédie politique de la France et du monde* (2.ª ed.), um representando as eleições proporcionais para a Assembleia Nacional e o outro as eleições para o Conselho da República, praticamente maioritárias, mostra bem as diferenças no que diz respeito à localização geográfica das opiniões: a oposição entre o Norte e o Sul é notável no segundo, mas desaparece praticamente no primeiro.

O problema da localização geográfica das opiniões coloca-se também sob um outro aspecto, totalmente diferente do anterior. Na orientação política dos cidadãos intervêm sempre duas categorias de factores: factores particulares e factores gerais (podíamos dizer igualmente factores pessoais e factores ideológicos, apesar de as duas distinções estarem longe de coincidirem exactamente). A distinção entre uns e outros é, aliás, delicada, visto que na maior parte das vezes estão estreitamente misturados de uma forma inconsciente; para conseguir fazer esta distinção seria necessário aplicar um verdadeiro método de psicanálise social. De qualquer forma, a questão consiste em definir a influência dos sistemas eleitorais sobre cada um deles; alguns tipos de escrutínio desenvolvem os factores locais da opinião em detrimento dos factores nacionais, *e vice-versa*. Vê-se toda a importância prática do problema: a política de um parlamento é profundamente diferente consoante os seus membros tenham sido eleitos por razões locais ou mais exactamente devido à sua posição em relação aos grandes problemas nacionais. A diferença não se encontra aqui entre a representação proporcional e o regime maioritário, mas entre o escrutínio uninominal e o escrutínio de lista; o primeiro pode acomodar-se com a representação proporcional (sistema do voto transferível) e o segundo funciona muitas vezes no âmbito maioritário. De facto, o escrutínio uninominal pressupõe um círculo

eleitoral pequeno, onde predominam naturalmente as «considerações locais»; pelo contrário, o escrutínio de lista funciona num âmbito mais vasto, onde os pontos de vista locais se limitam uns aos outros, permitindo que as considerações gerais assumam uma importância bastante grande. É preciso também acrescentar que o sistema uninominal, considerando a sua característica pessoal, permite mais facilmente as promessas individuais e dá uma grande importância às ligações locais do candidato, que será, portanto, muito naturalmente levado a limitar os seus olhares ao âmbito estreito donde vem; pelo contrário, o escrutínio de lista atenua essa influência pessoal (que desaparece quase completamente no caso da lista bloqueada) e obriga o eleitor a votar num partido, em vez de votar nos homens, isto é, votar numa ideologia e numa organização nacionais, em vez de votar nos defensores de interesses locais.

A observação confirma os resultados dessa análise. Não há dúvida de que o escrutínio de lista no âmbito departamental (que substituiu o escrutínio uninominal de concelho em França desde 1945) contribuiu muito para alargar os horizontes políticos dos parlamentares e dos governantes; é de salientar que o mérito não cabe ao próprio sistema parlamentar, como se pensa muitas vezes. Pelo contrário, o carácter profundamente local das preocupações do Congresso americano – muitas vezes tão afastadas das responsabilidades mundiais que os Estados Unidos devem enfrentar – vem, em grande parte, da estreiteza dos distritos eleitorais e do próprio sistema uninominal. No entanto, outros factores intervêm, podendo modificar profundamente os resultados de conjunto, nomeadamente o grau de centralização dos partidos; podemos constatar de facto que a Grã-Bretanha, apesar da sua ligação ao escrutínio uninominal e aos pequenos círculos eleitorais, não apresenta os defeitos habituais do sistema. Essa particularidade explica-se, sem dúvida, pela conjunção do sistema dos dois partidos e da centralização de cada um deles: devido ao primeiro, é extremamente difícil a um candidato enfrentar o combate em franco-atirador fora das grandes formações tradicionais; devido à segunda, a designação do candidato é fortemente submetida à acção da direcção central do partido, o que retira ao candidato uma grande parte da sua óptica local. Por outro lado, o segundo factor é muito mais importante do que o primeiro, como o demonstra o exemplo dos Estados Unidos, onde, apesar do dualismo, a descentralização dos partidos não trava a sua orientação local.

B. A influência do sistema eleitoral nas divisões da opinião pública não é menos importante. É verdade que, a este respeito, intervêm muitos outros factores (psicológicos, religiosos, ideológicos, económicos, etc.); todavia, o factor eleitoral não pode ser ignorado, visto que pode acentuar a acção dos primeiros ou travá-la. É preciso lembrar aqui as nossas conclusões relativamente à influência do escrutínio no número dos partidos políticos. É evidente que o escrutínio maioritário a uma volta, com a sua tendência para o bipartidarismo, tem como efeito suprimir as divisões secundárias da opinião e coagular essa mesma à volta de duas grandes tendências rivais; pelo contrário, a representação propor-

cional favorece a multiplicação de diferentes tendências de opinião, permitindo a cada uma incorporar-se num partido separado.

Em geral, podemos concluir que a representação proporcional assegura uma representação mais fiel da opinião e que, pelo contrário, o escrutínio maioritário a uma volta a deforma gravemente. As coisas são talvez menos simples. Não é tão certo que a acentuação das divergências da opinião, que resulta da representação proporcional em consequência do seu efeito multiplicador e também da independência recíproca que dá aos partidos, corresponda melhor à realidade do que a simplificação criada pelo sistema maioritário. Podemos perguntar se a opinião pública não tem tendência para se dividir em duas grandes fracções rivais, dentro das quais encontramos, é verdade, múltiplas tendências, mas cujos limites externos são bastante claros. É curioso constatar aqui a convergência das conclusões de estudos muito diferentes; alguns sociólogos propõem que se distingam dois temperamentos políticos fundamentais (o «radical» e o «conservador»); os marxistas concebem a dinâmica social como uma luta entre duas grandes classes rivais; os fundadores franceses da geografia eleitoral reconhecem, através da aparente multiplicidade das opiniões políticas no país, a permanência de uma oposição de base entre a direita e a esquerda, a ordem e o movimento.

De tal forma que, ao admitir que o erro do sistema maioritário seja o de ter tendência para eliminar as divergências secundárias existentes dentro de cada «família espiritual», esse sistema teria, todavia, o mérito essencial de traduzir correctamente o antagonismo geral dessas divergências; pelo contrário, a representação proporcional apresentaria o grave defeito de fazer desaparecer por completo essa clivagem fundamental da opinião e acentuar exageradamente, por outro lado, as oposições de pormenor. Na realidade, em matéria de representação da opinião, e contrariamente àquilo que geralmente se pensa, a representação proporcional seria muito mais inexacta do que o sistema maioritário. E o sistema a duas voltas apresentaria uma certa vantagem ao permitir, através das alianças da segunda volta, traduzir o dualismo de base, bem como as oposições secundárias dentro de cada grupo de opiniões. De notar também que um sistema bipartidário daria um resultado idêntico, na medida em que cada partido poderia manter uma estrutura flexível, permitindo o nascimento ou a coabitação de «fracções diversas».

Um outro aspecto do problema diz respeito à amplitude das oposições de opinião; neste ponto, a mesma confusão já referida entre a representação dos partidos e a representação da opinião cria erros semelhantes. Diz-se normalmente que a representação proporcional tem o mérito de reduzir essa amplitude ao dissolver as grandes oposições em várias fracções, ao passo que o sistema maioritário puro e simples conduz ao sistema dos dois «blocos», ou seja, a uma oposição máxima: trata-se de confundir as diferenças numéricas das representações no parlamento com a profundidade das divergências políticas. Na realidade, os efeitos respectivos da representação proporcional e dos sistemas maioritários são diametralmente opostos àquilo em que normalmente se acredita.

Holcombe, no seu artigo da *Encyclopedia of Social Sciences*, afirmou, exactamente, que os partidos tendiam a juntar-se num regime bipartidário (normalmente proveniente de um escrutínio a uma só volta), sem, aliás, focar os factores dessa aproximação, que têm uma definição bastante fácil. Pensemos num exemplo concreto, o da actual Grã-Bretanha, sem falarmos do Partido Liberal, que já não tem qualquer importância. Quem vai decidir da vitória do Partido Conservador ou do Partido Trabalhista nas eleições? Não serão, com certeza, os seus apoiantes fanáticos, que, apesar de tudo, vão naturalmente votar neles, na falta de poderem dar os seus votos a um partido situado mais à direita ou mais à esquerda, mas sim os 2 ou 3 milhões de ingleses moderados, situados politicamente ao centro, que votam ou nos conservadores ou nos trabalhistas. Se o Partido Conservador e o *Labour* quiserem conquistar os votos desses eleitores, o primeiro será obrigado a moderar o seu conservadorismo e o segundo o seu socialismo para que os dois levem um rumo mais calmo e mais sereno. Deverão ambos fazer políticas claramente orientadas para o centro, portanto profundamente semelhantes; chegamos ao paradoxo de que o centro influencia toda a vida parlamentar naquele país, precisamente onde o sistema eleitoral impede a formação de um partido do centro. O resultado é o evidente enfraquecimento da amplitude das opiniões políticas. O mito dos «dois blocos», tão vivo em França, não corresponde à realidade. Comparemos este exemplo com o do sistema proporcional francês. Cada partido, em princípio, só pode aumentar a sua representação à custa dos vizinhos mais próximos: os comunistas à custa dos socialistas, os republicanos populares à custa dos moderados radicais ou do RPF, etc. O que significa que cada um vai esforçar-se por sublinhar as diferenças de pormenor que o opõem aos seus rivais mais próximos, em vez de evidenciar a sua profunda semelhança; o resultado será o agravamento das divisões políticas e a ampliação das oposições.

Poderíamos tentar completar esta análise mostrando que a segunda volta, que favorece os partidos do centro relativamente à representação numérica dos partidos, é-lhes muito menos vantajosa no que diz respeito à representação da opinião propriamente dita. De facto, a maior parte dos eleitos do centro triunfou na segunda volta, uns graças ao apoio da direita, outros graças ao apoio da esquerda. Assim, os partidos centristas têm sempre tendência para ficar esquartejados entre duas atracções contrárias. Ficam reduzidos a fazer ora uma política de direita, ora uma política de esquerda, tentando travar uma e outra. O exemplo do Partido Radical na III República ilustraria muito bem esse mecanismo. No entanto, na falta de verificações mais exactas e em maior número, devemos apenas considerar essas observações como hipóteses provisórias, podendo sempre ser revistas.

C. Mas o problema essencial permanece o da coincidência entre a opinião pública e a maioria governamental, coincidência que define, em suma, o regime democrático. A este respeito, deve ser feita uma distinção fundamental entre as maiorias «impostas» e as maiorias «livres». Quando a repartição dos mandatos pelos partidos é de forma tal que não pode permanecer qualquer equívoco em

relação à maioria, de maneira que essa maioria escape à acção dos deputados e à intriga parlamentar, existe uma maioria «imposta». Pelo contrário, quando vários partidos têm um número de votos mais ou menos equivalente, em que nenhum deles é capaz de governar sozinho pelos próprios meios, de tal forma que a formação da maioria depende em grande parte da vontade dos deputados e dos estados-maiores partidários e sem intervenção directa da opinião pública na matéria, existe então uma maioria «livre». O primeiro sistema corresponde sozinho à noção tradicional de democracia; o segundo conduz de facto a uma mistura de democracia e de oligarquia, em que o povo só é chamado, através do voto, a determinar as percentagens respectivas dos estados-maiores partidários.

O sistema eleitoral desempenha neste âmbito um papel de destaque, que podemos caracterizar com a seguinte fórmula: o escrutínio maioritário a uma volta leva a uma maioria imposta pela opinião, a representação proporcional conduz a uma maioria livre e o sistema a duas voltas a uma maioria semilivre.

Examinemos uma eleição inglesa: no dia a seguir à votação sabe-se quem ficará no poder, conhece-se a maioria, e isso sem qualquer dúvida; um partido forma o governo e o outro a oposição. O sistema só ficou falseado durante o período de 1918-1935 devido ao tripartidarismo provisório, destruído pelo próprio regime eleitoral, ou então durante as guerras, devido aos governos de união nacional – em suma, em casos excepcionais. Em tempo normal, em todos os países em que o escrutínio maioritário criou o bipartidarismo, a maioria governamental é imposta ao parlamento pela opinião pública. É verdade que o escrutínio a deforma um pouco ao aumentá-la artificialmente: no entanto, não a falseia. O sistema eleitoral desempenha mais ou menos o papel de uma lente graduada que permite tornar mais nítida a separação entre a maioria e a oposição.

Comparemos com um sistema de representação proporcional, por exemplo, o da França: todas as maiorias são possíveis, ou quase. Podemos conceber na actual Assembleia:

1. Uma maioria do centro (SFIO, MRP, radicais e alguns moderados), que governa de facto desde do dia 6 de Maio de 1947, com nomes diversos;
2. Uma maioria tripartida análoga à maioria que existia durante as duas constituintes (comunistas, SFIO, MRP), que governou até o dia 6 de Maio de 1947;
3. Uma maioria de «Frente Popular» do tipo de 1936 (comunistas, SFIO e alguns radicais «progressistas»);
4. Uma maioria moderada que vai da extrema-direita até ao partido SFIO (ao incluir também alguns socialistas da tendência Ramadier).

A escolha entre essas quatro combinações não depende do corpo eleitoral, mas apenas do jogo parlamentar: o papel do povo é modificar o número das combinações e o carácter, mais ou menos provável, de algumas delas, consoante a percentagem que atribui a cada partido. Observam-se fenómenos semelhantes na maior parte dos Estados proporcionais, excepto nos casos excepcionais em que um partido obtém a maioria absoluta de mandatos. Se esse partido chega perto dessa maioria sem, no entanto, a alcançar, a observação mostra que o parlamento conserva uma grande liberdade (recente exemplo belga), a não ser que o partido em questão tenha tomado uma posição dominante na vida política do país (exemplos dos partidos socialistas escandinavos). De qualquer forma, semelhantes hipóteses são casos raros e não correspondem à tendência normal do sistema proporcional.

Num escrutínio a duas voltas a determinação da maioria é menos livre devido à dependência recíproca dos partidos e das alianças eleitorais que esses partidos são obrigados a efectuar. O exemplo francês entre 1928 e 1938 mostra, apesar de tudo, que a possibilidade de combinações parlamentares permanecia grande: em várias legislaturas, uma maioria de esquerda deixou o lugar, após dois anos de poder, a uma maioria chamada de «União Nacional», muito mais orientada para a direita. Contudo, a perspectiva de novas alianças da segunda volta levava novamente o governo a inclinar-se para a esquerda em vésperas das eleições. Aliás, na maior parte dos outros países que praticaram o sistema a duas voltas – como em França antes da guerra de 1914 – as maiorias eram, em geral, mais estáveis e mais de acordo com as indicações do escrutínio. No entanto, não deixa de ser verdade que esse mesmo escrutínio se encontrava sob a influência das alianças e que estávamos muito longe do sistema das maiorias impostas criado pelo regime da volta única.

A SENSIBILIDADE ÀS VARIAÇÕES DA OPINIÃO

O problema coloca-se desta forma: terá este ou aquele sistema eleitoral tendência para acentuar as variações da opinião pública ou para as atenuar? No primeiro caso, diremos que se trata de um sistema sensível (e instável), no segundo de um sistema insensível (e estável).

A principal dificuldade da solução reside no facto de existirem diferentes categorias de variações de opinião e de o grau de sensibilidade dos regimes eleitorais variar consoante cada uma delas. É sobretudo necessário fazer a distinção entre as variações que se produzem dentro das opiniões tradicionais e as manifestações de novas correntes mais ou menos duradouras. Assim, podemos resumir a influência dos sistemas eleitorais da seguinte forma:

1. A representação proporcional é insensível às variações de opinião tradicional e muito sensível ao aparecimento de novas correntes, mesmo provisórias e fracas;
2. O escrutínio maioritário a uma só volta é muito sensível às variações de opinião tradicional, mas insensível às novas correntes, a não ser que essas sejam potentes e duradouras;
3. O escrutínio maioritário a duas voltas é relativamente pouco sensível tanto às variações de opinião tradicional como à manifestação de novas correntes.

Como sempre, essas fórmulas traduzem apenas tendências gerais básicas susceptíveis de sofrerem alterações profundas pela acção de outros factores; contêm, portanto, numerosas excepções.

Variações das opiniões tradicionais

Entendem-se por variações das opiniões tradicionais as alterações na distribuição dos sufrágios pelos partidos habituais em cada eleição sucessiva, a não ser que haja uma mutação brusca de um deles, explicável apenas por um movimento de opinião verdadeiramente novo. Um sistema eleitoral será dito insensível na medida em que tenha tendência para atenuar essas alterações, ou seja, enfraquecer a diferença nos mandatos em relação à diferença nos votos. Pelo contrário, um sistema sensível aumentará essa diferença.

a) A este respeito, é evidente o carácter estabilizador da representação proporcional. É certo que esta deveria limitar-se a traduzir exactamente a diferença dos sufrágios entre duas eleições na repartição dos mandatos. Na prática, a ausência de perfeição na aplicação dos princípios proporcionais provoca uma atenuação dessa diferença.

Aliás, mesmo que fosse possível aplicar de forma integral a representação proporcional, esta manteria o seu carácter insensível. De facto, ao lado do efeito mecânico, resultante da impossibilidade prática de traduzir na repartição dos mandatos uma diferença de votos demasiado pequena, a estabilidade reside num factor sociológico: trata-se do facto de num regime político bem estabelecido e num país com uma democracia de longa data as opiniões tradicionais variarem pouco e a distribuição dos sufrágios pelos partidos habituais permanecer sempre mais ou menos constante. A descoberta dessa característica intrinsecamente parada das posições políticas não é um dos resultados menos interessantes das pesquisas levadas a cabo no âmbito da geografia eleitoral.

Por natureza, os movimentos de opinião são, portanto, muito fracos, e os únicos a permitirem tomar claramente consciência desses movimentos de opinião são os instrumentos de medida que aumentam a sua amplitude, em suma análogos a esses sismógrafos que ampliam as oscilações da crosta terrestre imperceptíveis aos nossos sentidos. Ao traduzir com fidelidade a distribuição dos sufrágios na repartição dos mandatos, sem acentuar as suas variações, a representação proporcional chega, assim, a cristalizar o regime político. Nada é mais instrutivo, a este propósito, do que a leitura das curvas em que estão representadas de uma eleição para a outra as respectivas posições dos partidos. Num regime proporcional, estas curvas estão praticamente na horizontal, com diferenças extremamente fracas. O exemplo dos Países Baixos de 1919 a 1939 é particularmente típico a este respeito (v. gráfico n.° 6); neste país, estável por natureza, um escrutínio estabilizador chega a um imobilismo quase total. Os casos da Suíça e da Bélgica seriam quase análogos.

Por vezes, no entanto, são evidentemente perceptíveis movimentos a longo prazo, na medida em que é muito ampla, por exemplo, a tendência ascensional dos partidos socialistas escandinavos, que os colocou em posição dominante (v. gráfico n.° 7), sendo o exemplo sueco particularmente típico. É difícil afirmar aqui se o modo de escrutínio ampliou ou limitou essa subida: parece que, por um lado, a travou, ao atrasar o momento em que os trabalhistas escandinavos alcançaram a maioria absoluta (que teriam obtido mais rapidamente em regime maioritário), mas, por outro lado, podemos pensar que a fortificou, pelo carácter duradouro que deu ao enfraquecimento dos outros partidos (enfraquecimento que teria sido menor em regime maioritário). Vê-se que é necessário atenuar o rigor das fórmulas anteriores relativamente ao carácter estabilizador da representação proporcional; a muito longo prazo, pode acontecer que amplie os movimentos profundos de opinião tradicional, em vez de os atenuar. Mas essa representação proporcional também os trava tanto na fase ascensional como na fase de declínio.

b) Muito diferentes são os efeitos naturais do escrutínio maioritário a uma volta. As curvas das variações dos mandatos obtidos pelos partidos têm um aspecto de sobe e desce, muito característico do sistema (v. gráfico n.° 8, A). Se as compararmos com as curvas de percentagem de votos, constatamos uma variação muito clara na amplitude das diferenças: a comparação das percentagens de mandatos e das percentagens de votos na Grã-Bretanha entre 1918 e 1950 é muito sugestiva a este respeito, ainda que a presença do Partido Liberal tivesse alterado profundamente o sistema (ver gráfico n.° 8, A e B). O mecanismo geral da ampliação é simples; resulta da combinação das duas tendências já analisadas: a tendência para a «sobre-representação» do partido maioritário e a tendência para a sob-representação do partido minoritário. Quando funciona normalmente – isto é, quando o sistema maioritário a uma volta coincide com o dualismo dos partidos, de acordo com a sua descida natural –, faz lembrar um sismógrafo político, capaz de registar variações que permaneceriam imperceptíveis sem a sua intervenção. De um ponto de vista puramente teórico, podemos, como já foi referido, falar de uma deformação da representação. De um ponto de vista prático, somos obrigados a constatar que o sistema tem o mérito de impedir o imobilismo natural da opinião pública, sem falsear o sentido geral das suas variações. Podemos criticar o facto de bastar quase mover um décimo dos sufrágios ingleses para mudar toda a orientação política da Grã-Bretanha, mas seria interessante procurar a composição social e intelectual desse décimo em relação aos outros nove. Constataríamos talvez que representa a parte mais viva e mais evoluída da população, aquela que, na realidade, é a mais capaz politicamente, visto que sabe aproveitar as lições da experiência e determinar segundo ela o seu comportamento eleitoral e dá a sua confiança a um partido segundo a sua actividade anterior e sob reserva do seu comportamento no futuro, enquanto os restantes nove décimos permanecem impermeáveis aos resultados positivos e votam num partido por ter uma ligação tradicional, libertando-se, assim, de qualquer poder. De tal forma que o mérito do sistema seria a re-

introdução de noções qualitativas numa democracia com tendência para ficar dominada pelo quantitativo. Quando o escrutínio maioritário a uma só volta coincide com o multipartidarismo, os resultados do sistema são muito menos satisfatórios, o sismógrafo é então falseado e deforma as variações de opinião, em vez de as ampliar. Apesar de tudo, não podemos esquecer que essa deformação se produz frequentemente num determinado sentido (em detrimento do terceiro partido) e que, dessa forma e através do seu próprio movimento, leva a reconstituir o bipartidarismo fundamental do regime.

c) Não é muito fácil especificar o papel da segunda volta em matéria de sensibilidade às variações de opinião. Não há dúvida em relação à sua tendência estabilizadora. O exemplo francês é bastante claro a este respeito: ao estudar cada escrutínio, constata-se que a segunda volta sempre atenuou as alterações de opinião manifestadas pela primeira volta. Ao comparar o período de 1919-1924 com o período de 1928-1936, verifica-se que as variações do corpo eleitoral não foram muito mais importantes no primeiro do que no segundo período, mas que se traduziram no plano parlamentar através de claríssimas alterações de maioria no primeiro caso, devido à volta única, e muito menos precisas no segundo, devido à segunda volta.

O mecanismo da estabilização parece assentar na acção preponderante dos partidos centrais neste modo de escrutínio. Por outro lado, dentro de cada grande tendência, o sistema provoca na segunda volta uma polarização dos sufrágios em direcção ao partido menos extremo, por se encontrar normalmente numa melhor postura do que os seus congéneres extremistas, sendo os eleitores moderados geralmente mais numerosos do que os agitados. Para além disso, alguns partidos centrais estão entre as duas tendências, apesar dos acordos eleitorais nacionais: alguns radicais franceses sempre foram eleitos com o apoio da direita, ao passo que os outros beneficiaram da desistência das esquerdas. O partido que se encontra entre duas tendências constitui o ponto geométrico onde vêm dissolver-se as variações de opinião: desempenha um notável papel de amortecedor em relação a estas. Muito aperfeiçoada em França, esta técnica de estabilização pelo partido do centro manifestou-se noutros países; os partidos liberais já a utilizaram no final do século XIX perante o desenvolvimento do socialismo. No entanto, na maior parte dos casos foi menos desenvolvida e certas alianças eleitorais mais estritas impediram a sobreposição. Então a segunda volta perdeu em grande parte a sua acção estabilizadora. Com efeito, na medida em que os partidos múltiplos criados pela segunda volta se coagulam em duas grandes coligações, cuja disciplina é forte e cuja separação mediana é bem acentuada, aproximamo-nos claramente do sistema de dois partidos: se a atenuação das variações de opinião pode continuar a manifestar-se dentro de cada tendência, a distribuição dos sufrágios por ambos é ampliada pelo sistema eleitoral, como em regime bipartido. O gráfico n.º 9, onde acrescentamos os votos dos partidos holandeses de cada coligação eleitoral, é interessante a este respeito: não fará o seu aspecto irregular pensar que estamos em sistema dualista?

Vemos que as consequências da segunda volta têm tendência para serem ambivalentes nesta área e que a fórmula geral utilizada mais acima só pode ser aceite com muitas reservas.

Sensibilidade às novas correntes de opinião

É, por vezes, difícil fazer a distinção entre as novas correntes de opinião e as variações de opinião tradicional. É verdade que para as correntes transitórias e rápidas (boulangismo em França no século XIX, rexismo na Bélgica antes da guerra de 1939, por exemplo) a confusão não é muito possível. Mas, se se tratar de um movimento profundo e duradouro, como poderemos especificar o momento em que deixa de ser novo para passar a ser tradicional? Analisámos o desenvolvimento do socialismo escandinavo de 1914 a 1939: terá sido devido ao aparecimento de uma nova corrente ou à evolução de uma opinião tradicional? No início, mais a primeira hipótese; no fim, com certeza a outra. Não devemos acreditar no carácter rígido de quadros cujo único valor seja facilitarem a pesquisa.

Nomeadamente, não há uma coincidência absoluta entre a noção de novo movimento de opinião e a de partido novo. Um partido como o PRL em França não corresponde a qualquer novidade na opinião pública; em contrapartida, o brusco crescimento de um partido antigo traduz muitas vezes o facto de a opinião pública ter sido percorrida por uma corrente nova: a ascensão dos partidos comunistas na Europa ocidental a seguir à segunda guerra é muito característica a este respeito.

A. Perante isto, não temos dúvida em relação ao carácter estabilizador do sistema a duas voltas. Qualquer novo partido que queira enfrentar os eleitores encontra-se fechado no seguinte dilema: continuar sozinho, ou seja, ficar esmagado entre as coligações rivais, ou então participar numa dessas coligações, isto é, perder uma grande parte da sua autonomia e da sua novidade, e não ser favorecido na repartição dos mandatos, porque um novo candidato obtém normalmente menos votos do que um antigo e não tem por isso muitas hipóteses de ficar na corrida para a segunda votação. Se a segunda volta coincide com um escrutínio uninominal, ou seja, com círculos eleitorais estreitos, favoráveis à constituição de feudos eleitorais pessoais, a insensibilidade do sistema atinge o seu ponto mais alto: o novo partido deve aceitar ir para a corrida com candidatos experientes para ter sérias hipóteses de sucesso, mas perde então toda a sua novidade.

O exemplo francês ilustra bem esse carácter profundamente conservador da segunda volta. Podemos, por exemplo, estudar a evolução do Partido Comunista entre 1928 e 1939. Numa primeira fase vai sozinho para o combate (1928-1936), recusando até retirar os seus candidatos na segunda volta: mantém, assim, toda a sua pureza e originalidade, mas é esmagado em 1928 com 1 063 943 votos na primeira volta (consegue no total 14 mandatos, enquanto os socialistas têm 99

com 1 698 084 votos); em 1936 faz parte da coligação da Frente Popular, o que lhe permite obter 72 mandatos, mas corresponde a uma fase muito clara de «emburguesamento» e de semelhança – pelo menos externa – com os partidos tradicionais. Por outro lado, constata-se a incapacidade absoluta de movimentos dinâmicos, como a Acção Francesa, as Cruzes de Fogo ou o Partido Social francês, obterem uma representação parlamentar. O destino do partido socialista SFIO oferece igualmente um útil tema de meditação sobre as consequências da segunda volta em relação aos novos movimentos de opinião. A permanente necessidade de colaborar com os «partidos burgueses» no plano eleitoral conduziu a um constante enfraquecimento das suas características próprias e à sua aproximação a partidos desse tipo através do seu espírito e das suas preocupações; o sistema eleitoral tem, sem dúvida, uma grande parte de responsabilidade no enfraquecimento do socialismo francês.

Na realidade, a segunda volta é essencialmente conservadora. Elimina automaticamente as novas correntes de opinião quando são superficiais e transitórias; quando são profundas e duradouras, trava a sua expressão parlamentar, ao mesmo tempo que utiliza regularmente a originalidade destas e tem tendência para as alinhar nos partidos tradicionais. É verdade que a degradação progressiva do dinamismo dos partidos é um fenómeno geral, mas o sistema da segunda volta tem tendência para a acelerar.

B. É extremamente difícil especificar nessa área os efeitos do escrutínio maioritário a uma só volta. Por um lado, esse escrutínio apareceu como um sistema conservador, ainda mais conservador do que o sistema a duas voltas, que coloca uma barreira intransponível a todas as novas correntes, em consequência da potência dos dois grandes blocos que constituiu; podemos referir aqui o exemplo dos Estados Unidos e a incapacidade sempre verificada para formar um «terceiro partido». Por outro lado, constata-se que favoreceu claramente o desenvolvimento dos partidos socialistas no início do século XIX, e os primeiros países em que estes conseguiram exercer o poder foram precisamente países com escrutínio maioritário a uma só volta: a Austrália e a Nova-Zelândia. Como resolver esta contradição? Vem em grande parte de circunstâncias locais, sem relação com o regime eleitoral, e que escapam a qualquer definição geral. No entanto, encontra a sua explicação também na natureza e na força dos novos movimentos de opinião. Enquanto esses forem fracos e pouco seguros, o sistema afasta-os, sem piedade, da representação parlamentar: os eventuais eleitores evitam, com efeito, dispersar neles votos que poderiam garantir o triunfo dos seus piores adversários. É, portanto, levantada uma barreira absoluta contra todas as mudanças bruscas e superficiais de opiniões que, por vezes, percorrem uma nação.

Mas, supondo que um novo partido – o Partido Trabalhista, por exemplo – adquire uma certa força num círculo eleitoral, no escrutínio seguinte, os mais moderados dos eleitores liberais lançar-se-ão sobre o candidato conservador, com receio do socialismo, enquanto os mais radicais irão ter com o *Labour*. Esta dupla «polarização» inicia um processo de eliminação do Partido Liberal,

que os sucessos trabalhistas só farão acelerar, pois completar-se-á com uma sob-representação logo que os candidatos liberais passem para a terceira posição. A situação é completamente diferente daquela que caracteriza um regime a duas voltas. Num círculo eleitoral francês, antes de 1939, o facto de o Partido Socialista conseguir um número substancial de votos não afastava do candidato radical os seus eleitores mais moderados, pelo contrário, pois um certo número de eleitores de direita começavam a considerar o candidato radical menos perigoso, na medida em que podia protegê-los do candidato socialista: a «polarização» actuava em favor do centro e atrasava o acesso ao poder do novo partido, ao mesmo tempo que a obrigação de se aliar aos antigos partidos enfraquecia a sua originalidade.

Assim, o escrutínio a uma volta é muito menos conservador do que se afirma frequentemente; pelo contrário, pode acelerar o desenvolvimento de um novo partido logo que este consiga uma certa solidez e dar-lhe rapidamente a posição de «segundo partido». Mas, a partir desse momento, as suas consequências assemelham-se então ao escrutínio a duas voltas; o primeiro, tal como o segundo, acelera o envelhecimento natural do novo partido, ao tentar fazê-lo assemelhar-se a um dos antigos partidos que permanece o seu principal adversário: já descrevemos esse profundo impulso que leva os dois grandes partidos a ficarem parecidos em consequência da orientação centrista da luta eleitoral.

C. Relativamente à representação proporcional, a sua sensibilidade aos novos movimentos é extrema, quer se trate de ondas passionais passageiras, quer de correntes profundas e duradouras: o contraste é curioso a este respeito, com a sua insensibilidade às variações das opiniões tradicionais e a cristalização dos velhos partidos que daí resulta. A Bélgica, onde o número dos mandatos dos grandes partidos tradicionais teve uma fraca variação entre 1919 e 1939, dá o exemplo mais notável da sensibilidade do regime proporcional aos impulsos passageiros: o extraordinário sucesso do rexismo em 1936, ano em que esse partido obteve 21 mandatos (em 202), seguido de uma descida radical em 1939 (4 mandatos), teria sido inconcebível num regime maioritário, quer fosse a uma ou a duas voltas. É, sem dúvida, interessante constatar que o aumento fascista que aconteceu em toda a Europa na mesma época só se manifestou eleitoralmente nas pacíficas democracias nórdicas (Bélgica, Países Baixos e países escandinavos), onde a sua força parecia, no entanto, bem mais pequena do que em França: nesses países reinava a representação proporcional e em França um regime maioritário.

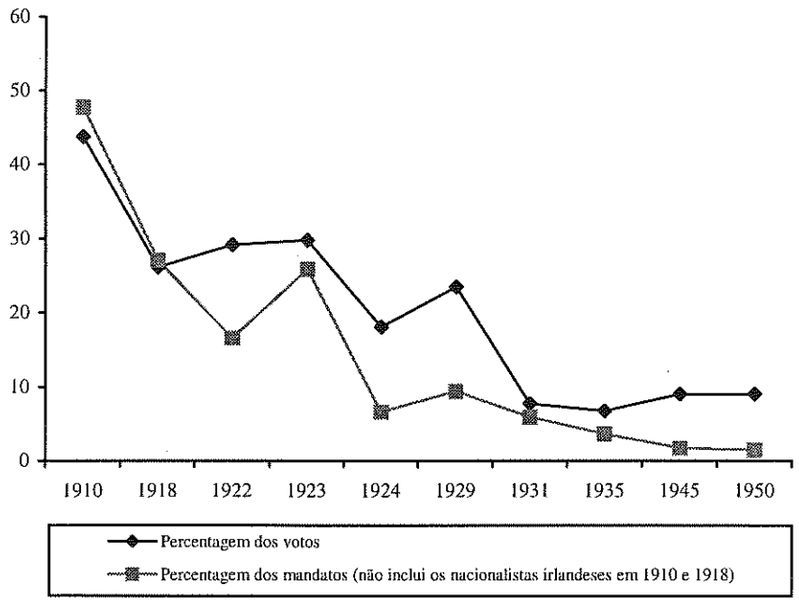
Se considerarmos agora novos movimentos com carácter mais profundo e mais duradouro, os resultados da observação serão mais convincentes. Entre 1919 e 1933, o comunismo desenvolveu-se na Alemanha graças ao sistema proporcional, ao passo que estava nitidamente travado em França pelo regime maioritário. Em 1945, após a guerra, ficou paralisado na Grã-Bretanha maioritária, enquanto se manifestava em toda a Europa continental proporcional. A ascensão do nazismo teria sido, provavelmente, mais lenta e muito menos importante na Alemanha se o regime maioritário tivesse continuado a funcio-

nar; a relativa insensibilidade do império aos novos movimentos de opinião contrasta claramente com a extrema sensibilidade da República de Weimar (cf. a sugestiva comparação estabelecida no gráfico n.º 10). Do mesmo modo, os partidos agrários puderam apenas manifestar-se na Suécia, na Noruega e na Suíça a partir da implementação da representação proporcional. É também muito característico o desenvolvimento em França do MRP em 1945-1946: com um escrutínio maioritário nunca teria tido uma amplitude desse tipo. O RPF talvez venha a beneficiar da mesma ascensão nas próximas eleições se o sistema proporcional for mantido.

A realidade do fenómeno não é discutível. Parece conveniente procurar a sua explicação no carácter «passivo» da representação proporcional. Regista as alterações do corpo eleitoral, sem as acentuar nem as reduzir: daí a sua insensibilidade em relação às variações entre os partidos tradicionais, fracas por natureza (a estabilidade da representação proporcional reflecte então a estabilidade natural da opinião pública), como também a sua grande sensibilidade aos novos movimentos, cujo carácter passional os torna geralmente mais fortes. Podemos opor-lhe o carácter «activo» do escrutínio maioritário a uma volta, ampliando as primeiras, atenuando os segundos.

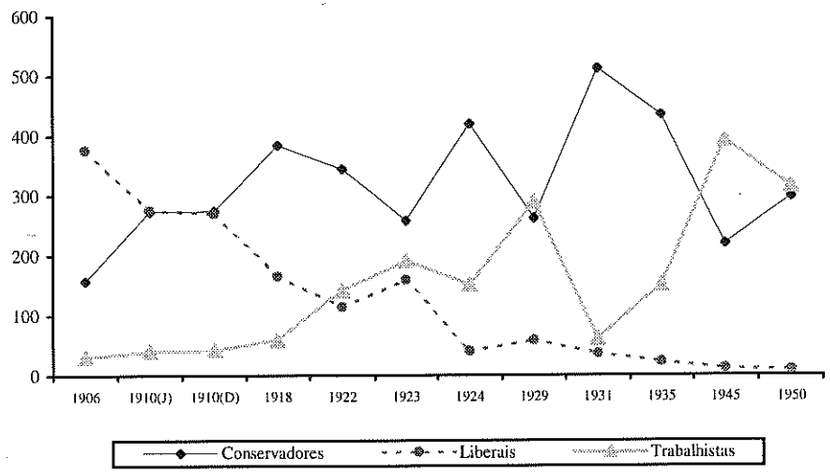
A eliminação do Partido Liberal na Grã-Bretanha

[GRÁFICO N.º 1]



O regresso do dualismo na Grã-Bretanha*

[GRÁFICO N.º 2



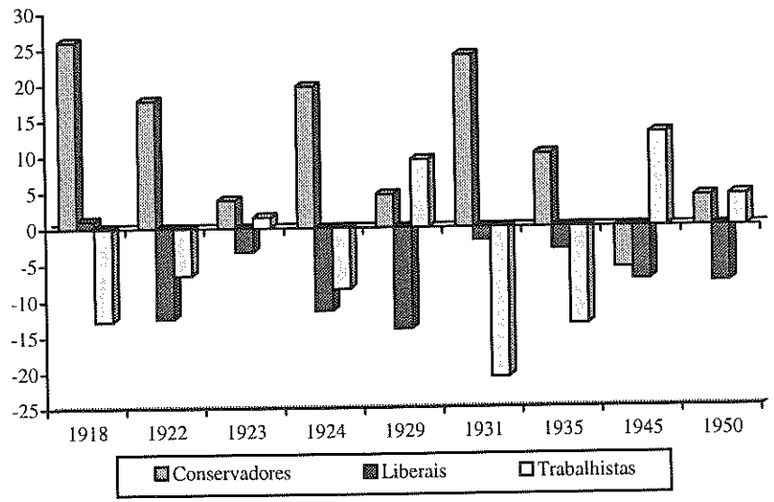
* os nacionalistas irlandeses foram omitidos entre 1906 e 1918.

O «salvamento» do Partido Liberal belga pela RP

[GRÁFICO N.º 3]

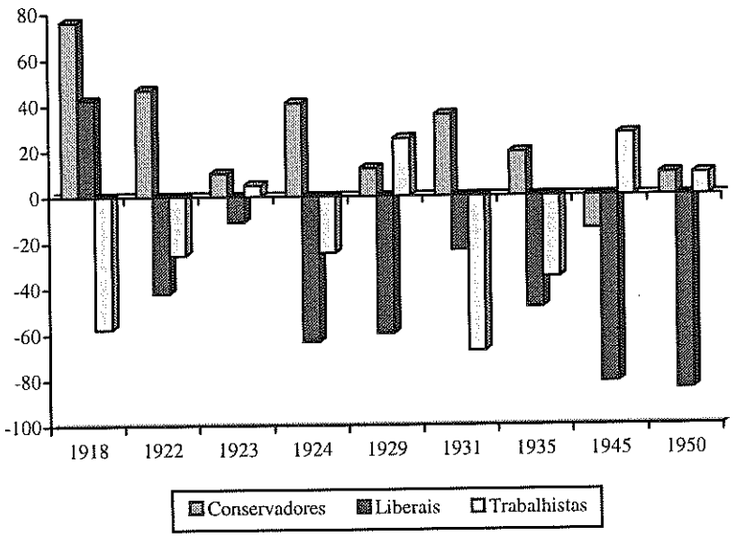
Diferença entre a percentagem de votos e de mandatos obtidos pelos partidos em Inglaterra
(números brutos)

[GRÁFICO N.º 4]



Diferença entre a percentagem de votos e de mandatos obtidos pelos partidos em Inglaterra
(números rectificados, reportados à percentagem de votos)

[GRÁFICO N.º 5]



Inexactidão do escrutínio a duas voltas
(eleições francesas de 1932)

[QUADRO N.º 1]

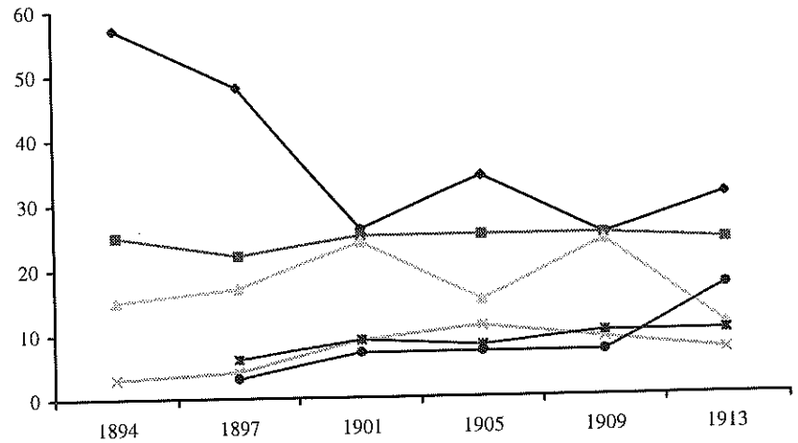
Partidos	Votos obtidos	Mandatos obtidos	RP total	Diferença
Conservadores e UDR (direita)	1 316 219	81	86	+ 5
Independentes	499 236	28	32	+ 4
Democratas populares	309 336	16	20	+ 4
Republicanos de esquerda	1 299 936	72	82	+ 10
Radicais independentes	955 990	62	60	− 2
Radicais socialistas	1 836 991	157	115	− 42
Republicanos socialistas	515 176	37	33	− 4
Socialistas	1 964 384	129	122	− 7
Sociais-comunistas	78 472	11	5	− 6
Comunistas	796 630	12	50	+ 38

Fonte: G. Lachapelle, *Régimes électoraux*, p. 163.

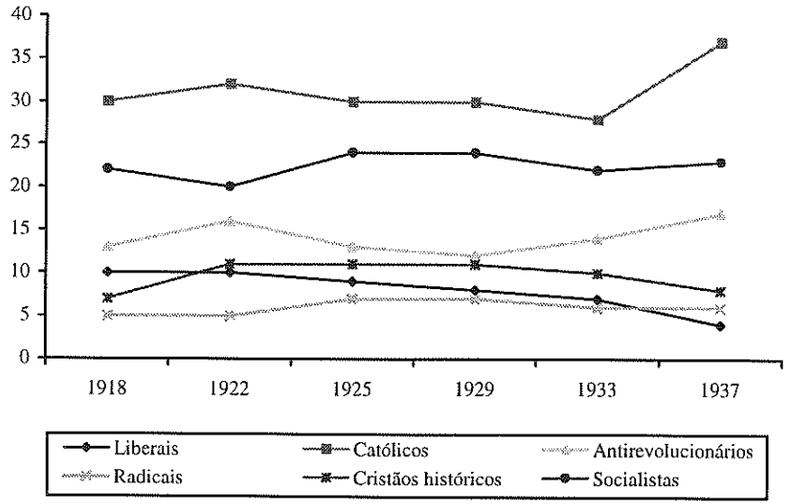
A representação proporcional e o «imobilismo» político: as variações dos partidos na Holanda antes e depois da RP

[GRÁFICO N.º 6]

(1) ***Escrutínio maioritário*** *(duas voltas)*



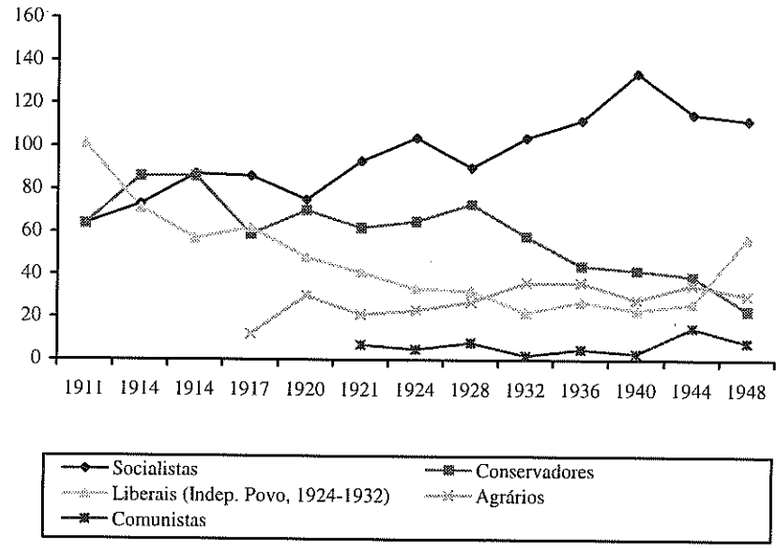
(2) *Representação proporcional*



Fonte: G. Lachapelle, *Régimes électoraux,* p. 163.

A ascensão do partido socialista a uma posição dominante na Suécia de 1911 a 1948 sob o regime da RP

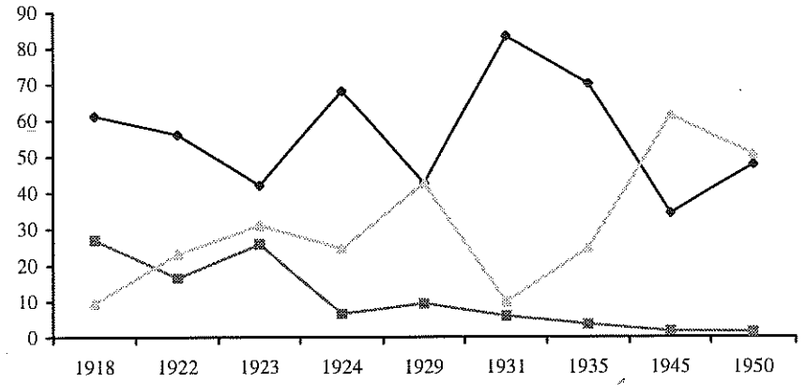
[GRÁFICO N.º 7]



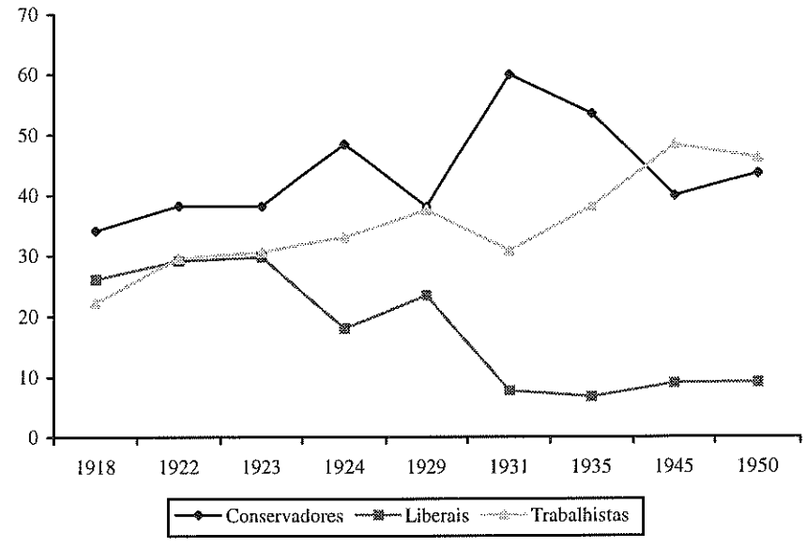
Amplificação das variações de opinião tradicional pelo escrutínio maioritário a uma volta
(exemplo inglês)

[GRÁFICO N.º 8]

(A) *Percentagem dos mandatos*

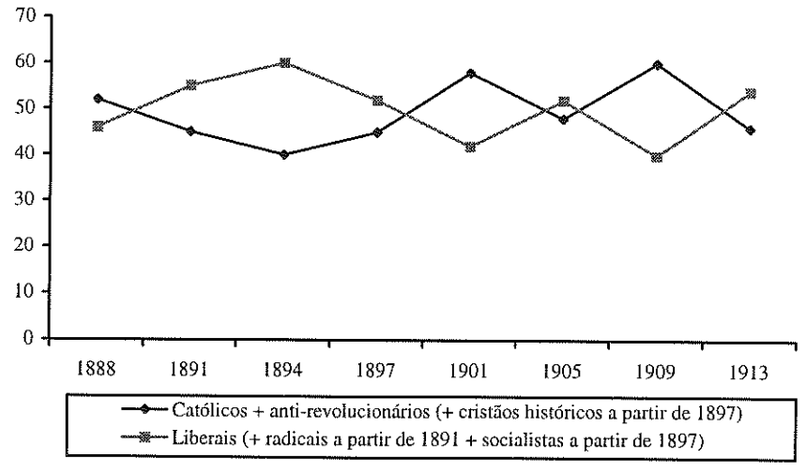


(B) *Percentagem de votos*



As alianças de partidos na Holanda (1888-1913)

[GRÁFICO N.º 9]

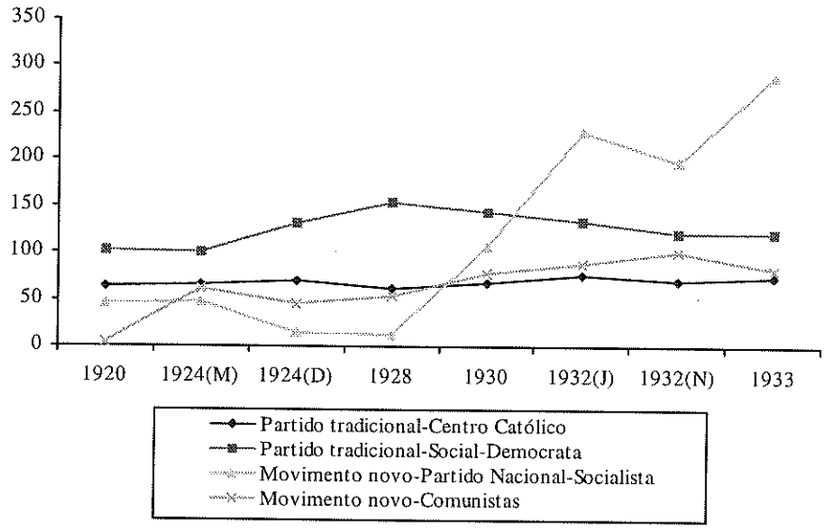


Em 1894, a colaboração de dois radicais e dos liberais não era regular. Houve igualmente sessões liberais. A maioria era então variável.

Em 1908, os socialistas retiraram o seu apoio ao governo liberal, que não teve mais do que 45 votos contra 48. Foi constituído um governo cristão antes das eleições de 1909. Os socialistas recusaram sempre participar no governo, mas mantiveram, em geral, a sua aliança com os liberais e apoiaram-nos com os seus votos.

Estabilidade da RP em face dos partidos tradicionais.
Instabilidade face a novos movimentos
(exemplo da Alemanha, 1920-1933)

[GRÁFICO N.º 10]



VI. A LEI ELEITORAL COMO INSTRUMENTO POLÍTICO*

Douglas W. Rae

Quais são as consequências políticas das leis eleitorais? Como é que estas leis afectam os interesses dos partidos políticos e moldam o desenvolvimento dos sistemas partidários?

Nos capítulos anteriores apresentei várias respostas a estas perguntas. Essas respostas são resumidas no fim de cada capítulo e encontram-se catalogadas num apêndice ao presente capítulo. Resta agora reunir os enunciados já testados nos capítulos anteriores e utilizá-los como base de algumas observações gerais sobre os aspectos políticos da lei eleitoral. É essa a finalidade do presente capítulo.

Ao longo da minha análise debrucei-me alternadamente sobre as consequências de curto prazo (próximas) e de longo prazo (remotas) das leis eleitorais para a concorrência partidária. Neste capítulo final será proveitoso separar estas duas componentes analíticas e fazer generalizações acerca de cada uma delas. Os efeitos próximos manifestam-se ao concluir-se uma eleição, no momento em que os mandatos legislativos são distribuídos pelos partidos concorrentes. Os efeitos remotos manifestam-se ao longo de vários actos eleitorais e decorrem dos efeitos próximos.

Os efeitos próximos podem ser analisados com grande segurança, já que nenhuma das variáveis, salvo a corrupção, pode perturbar a relação entre a votação e a distribuição de mandatos numa determinada eleição: o sistema eleitoral é a única ligação que existe entre uma coisa e outra[1]. No entanto, ao analisarem-se os efeitos remotos, a forma como os sistemas eleitorais afectam a distribuição de mandatos, passa a ser apenas um de uma infinidade de factores concorrentes – sociais, psicológicos, económicos e até acidentais – e não é fácil decidir qual a importância dos efeitos da lei eleitoral em si como factor dos pa-

* *The Political Consequences of Electoral Laws,* 1967. Tradução de Mariana Pardal Monteiro.

[1] Algumas relações próximas complexas, como a que existe entre a dimensão do círculo eleitoral e a proporcionalidade, não podem ser explicadas inteiramente sem a informação relativa a cada círculo.

drões de concorrência partidária observados. Vamos analisar separadamente os dois tipos de efeitos referidos, partindo dos efeitos próximos para os remotos, do conhecimento empírico para o conhecimento especulativo.

CONSEQUÊNCIAS PRÓXIMAS DA LEI ELEITORAL

> Pois àquele que tem ser-lhe-á dado e terá em abundância; mas àquele que não tem ser-lhe-á tirado mesmo o que tem.
>
> MATEUS, 13, 12

Constantes direccionais

Os efeitos próximos das leis eleitorais nos partidos políticos estão de acordo com a interpretação mais literal da profecia de Cristo. Se o presente estudo revela um padrão que se aproxime de uma «lei», esse padrão é a tendência persistente das leis eleitorais para favorecerem os partidos fortes em prejuízo dos seus concorrentes mais fracos. O partido que obtém muitos votos recebe mandatos em «maior abundância», mas o partido que não obtém muitos votos tende a receber menos mandatos do que a sua percentagem justificaria, ou, pior ainda, não recebe mandatos nenhuns. O preconceito das leis eleitorais – e incluo os próprios sistemas de representação proporcional – a favor dos partidos eleitorais fortes e contra os fracos é uma realidade quase universal da vida eleitoral. Essa parcialidade traduz-se em três conclusões principais:

1. Os partidos fortes, sobretudo aqueles que obtêm mais de 20% do voto popular, recebem, de um modo geral, um número de mandatos superior à sua proporção de votos, mas os partidos fracos – aqueles que obtêm menos de 20% dos votos – recebem, geralmente, um número de mandatos inferior à sua proporção de votos[2];
2. O partido eleitoral mais forte recebe quase sempre um número de mandatos superior à sua proporção de votos[3];
3. Os partidos eleitorais mais fracos, mesmo depois de se descontarem as candidaturas inócuas, não conseguem normalmente qualquer representação[4].

Estas redistribuições da vantagem concorrencial vão simplificar a estrutura da política legislativa. O número de partidos passa a ser menor e, além disso, os partidos também se tornam, de um modo geral, mais fortes. Os partidos pequenos ficam muitas vezes excluídos da arena legislativa, e os partidos que são suficientemente fortes para conseguirem assegurar a sua participação têm todos

[2] 1.ª proposição de semelhança.

[3] 2.ª proposição de semelhança.

[4] 4.ª proposição de semelhança.

uma maior probabilidade de virem a tornar-se mais fortes do que seriam se os sistemas eleitorais fossem neutros (isto é, perfeitamente proporcionais). Nas categorias que defini para a minha análise, essas consequências podem resumir-se dizendo que os sistemas partidários legislativos são menos fragmentados do que os sistemas partidários eleitorais, porque as leis eleitorais – *todas* as leis eleitorais – exercem um efeito de desfragmentação[5]. A tendência para favorecer um menor número de partidos mais fortes é sinónimo de um processo de desfragmentação.

A consequência mais extraordinária do processo de desfragmentação é a criação institucional de maiorias legislativas monopartidárias[6]. Quando os eleitores não elegem uma maioria susceptível de formar governo, o sistema eleitoral pode intervir no sentido de produzir essa maioria atribuindo um número crítico de mandatos ao partido minoritário mais forte. Com efeito, quase dois terços das maiorias monopartidárias observadas no período estudado surgiram dessa forma.

Estas conclusões não são inteiramente incompatíveis com a regra empírica da vida social que diz «normalmente os ricos tornam-se cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres». Segundo Kaare Svalastoga, esta tendência, chamada «princípio da multiplicação», tem a seu favor um número considerável de provas[7]. É também reforçada por aforismos, como «o dinheiro atrai dinheiro», ou «não há nada mais bem sucedido do que o sucesso». E, se pensarmos que as leis eleitorais são escritas por dirigentes de partidos suficientemente fortes para governar, a tendência das actuais leis eleitorais para favorecerem os partidos grandes não está em contradição com uma visão de certa maneira desencantada da natureza humana.

A união faz a força. Os eleitores «conformistas» que apoiam os principais partidos tendem a conseguir uma melhor representação (em sentido formal) do que os seus concidadãos que votam nos partidos mais pequenos. Em termos de lógica da proporcionalidade – a argumentação de John Stuart Mill a este respeito é a mais lúcida[8] –, este facto é muito perturbador. As legislaturas não são um reflexo nítido da sociedade; pior ainda, tendem a aumentar a maioria «conformista» (ou relativa) do eleitorado e a obscurecer muitas minorias. A pergunta que os defensores do sistema proporcional geralmente fazem é se uma determinada lei eleitoral provocará distorções ao nível da representação a favor da maioria. O meu estudo revela claramente que a pergunta que deve ser feita não é *se* essa distorção existe, mas qual a sua *amplitude*.

Visto sob uma perspectiva diferente, o processo de desfragmentação é menos perturbador. Para o pragmático, uma pergunta mais relevante poderá ser «como é possível fazer funcionar a democracia representativa numa sociedade heterogénea?». Como pode assegurar-se um fluxo efectivo de políticas públicas

[5] 5.ª proposição de semelhança.

[6] 3.ª proposição de semelhança.

[7] Kaare Svalastoga, *Social Differentiation,* Nova Iorque, David McKay, 1965, pp. 83-104.

[8] Mill, *Representative Government,* pp. 102-126.

sem abandonar o princípio eleitoral, atendendo a que existem numerosas clivagens sociais que geram outras tantas clivagens políticas? Como podem evitar-se impasses legislativos como aqueles que paralisaram a IV República Francesa? Como é que, no contexto institucional da democracia liberal, poderão limitar-se as forças causadoras de divisões que existem no sistema político? Se estas preocupações são válidas, então o efeito dos sistemas eleitorais pode ser visto sob uma perspectiva positiva. As consequências imediatas do processo de desfragmentação são: (*a*) melhorar a posição negocial dos partidos que estão no governo; (*b*) enfraquecer a posição negocial dos partidos que não fazem parte do governo. Os extremos são o partido cuja posição maioritária foi fabricada e o partido mais fraco excluído da representação.

Este tipo de especulação implica uma série de pressupostos que poderão ser examinados especificamente em cada país a que a argumentação se aplica. Em primeiro lugar, pressupõe a existência de forças «centrífugas» muito fortes que ameaçam obstruir o processo de governação. Em segundo lugar, pressupõe que os dirigentes dos partidos fortes desejam apoiar e preservar o processo governamental – um pressuposto que não se aplica, por exemplo, aos grandes partidos comunistas da França e da Itália. Em terceiro lugar, implica que as instituições legislativas já gozam de uma certa legitimidade. Em suma, esta conjectura levanta mais questões do que aquelas a que responde.

Qualquer que seja o futuro destas especulações, há um padrão real que subsiste: as leis eleitorais favorecem os partidos fortes e prejudicam os partidos fracos. Os sistemas partidários legislativos são, portanto, desfragmentados e, em muitos casos, as leis eleitorais fabricam maiorias legislativas. Tal como análises anteriores já demonstraram, este padrão, que consiste em reforçar os partidos fortes e enfraquecer os fracos, é uma consequência quase universal da existência de leis eleitorais.

Uma vez que praticamente todas as assimetrias podem ser atribuídas aos partidos fortes, e não aos fracos, os efeitos de redistribuição das leis eleitorais exercem-se apenas num sentido. Nenhuma lei eleitoral penaliza directamente os partidos fortes para benefício dos partidos fracos. A principal diferença entre as leis eleitorais consiste, portanto, no ponto em que elas se situam entre a proporcionalidade perfeita (em que não há redistribuição) e a desproporcionalidade extrema (em que os partidos fortes são os que mais beneficiam e os fracos os que são mais prejudicados). Embora o extremo da proporcionalidade perfeita nunca se verifique na prática, as leis eleitorais diferem quanto ao grau em que se afastam desse extremo, aproximando-se dos extremos em que a posição de vantagem dos partidos fortes é maior.

Diferenças de grau

O grau em que a atribuição de mandatos diverge da situação de proporcionalidade perfeita é função de duas variáveis das leis eleitorais: (1) as modalidades eleitorais e (2) a dimensão dos círculos eleitorais. De um modo geral, as

modalidades de representação proporcional e círculos eleitorais de grande dimensão produzem resultados mais proporcionais, ao passo que as modalidades do tipo «ganha o primeiro a chegar» e círculos eleitorais de pequena dimensão geram uma maior desproporcionalidade (ou seja, a vantagem dos partidos grandes é maior em relação aos pequenos). Gostaria de examinar separadamente estas duas variáveis das leis eleitorais, começando pelas modalidades eleitorais.

As modalidades eleitorais divergem da proporcionalidade segundo duas dimensões institucionais. Em primeiro lugar, as modalidades de representação proporcional produzem menos desvios em relação à proporcionalidade do que as modalidades do tipo «ganha o primeiro a chegar», quer estas últimas se baseiem na maioria relativa ou em maiorias absolutas[9]. Em segundo lugar, as modalidades de representação proporcional das médias mais altas divergem mais da proporcionalidade do que as modalidades de representação proporcional dos restos mais altos[10]. A primeira diferença referida – entre as modalidades de representação proporcional e as modalidades do tipo «ganha o primeiro a chegar» – é de longe a maior das duas.

Por conseguinte, as modalidades de representação proporcional minimizam, provavelmente (mas não eliminam), a tendência geral das modalidades eleitorais para favorecerem os partidos fortes. As modalidades de representação proporcional representam uma vantagem menor para os partidos eleitorais fortes e um preço menor para os partidos fracos[11]. Dão uma vantagem menor ao partido eleitoral mais forte[12]. E, como é evidente, tendem menos a excluir os partidos eleitorais da representação[13].

A proporcionalidade da atribuição dos mandatos também varia consoante o número de mandatos atribuídos aos círculos eleitorais – a dimensão dos círculos eleitorais. Nos casos em que são atribuídos muitos mandatos a cada círculo eleitoral, o resultado tem mais probabilidade de se aproximar da proporcionalidade[14]. Mas, quando são atribuídos menos mandatos aos círculos eleitorais, é mais provável que os resultados apresentem um desvio mais acentuado em relação à proporcionalidade[15]. No entanto, esta relação é curvilínea: à medida que a dimensão do círculo eleitoral aumenta, a desproporcionalidade diminui a um ritmo cada vez menor[16]. Por outras palavras: à medida que a dimensão do distrito aumenta, a proporcionalidade dos resultados aumenta a um ritmo decres-

[9] 4.ª proposição de diferença.
[10] 9.ª proposição de diferença.
[11] 1.ª proposição de diferença.
[12] 2.ª proposição de diferença.
[13] 5.ª proposição de diferença.
[14] 10.ª proposição de diferença.
[15] 10.ª proposição de diferença.
[16] 11.ª proposição de diferença.

cente[17]. Não deve surpreender, portanto, que a vantagem que o partido mais forte obtém diminua à medida que a dimensão do círculo eleitoral aumenta[18].

Como as modalidades de maioria relativa estão sempre associadas a círculos de um só deputado, é difícil distinguir a desproporcionalidade dessas modalidades da que poderá resultar da pequena dimensão dos círculos de um só deputado. Com efeito, essa distinção não tem qualquer significado em termos empíricos, excepto no caso da Austrália, onde as regras do sistema maioritário estão associadas a círculos de um só deputado.

Considerando que o efeito de desfragmentação, que promove um menor número de partidos legislativos mais fortes, é uma realidade da vida eleitoral, também é evidente que instituições específicas produzem graus de desfragmentação diferentes. O engenho político pode reforçar a desfragmentação ou atenuá-la através da manipulação de variáveis institucionais: as modalidades eleitorais e a dimensão dos círculos eleitorais.

Suponhamos que se pretendia conceber uma lei eleitoral que maximizasse a desfragmentação – criando grandes vantagens para os partidos fortes e grandes penalidades para os partidos fracos – e fosse susceptível de «fabricar» frequentemente maiorias legislativas. Este estudo revela que o *círculo de um só deputado* seria o único instrumento necessário. Com este tipo de círculos eleitorais, de dimensão muito reduzida, a vantagem dos partidos fortes é máxima, independentemente da modalidade utilizada. As modalidades de maioria relativa e de maioria absoluta comportar-se-iam da mesma maneira, desfragmentando os sistemas partidários legislativos a favor de um menor número de partidos fortes. Aliás, as próprias modalidades de representação proporcional produziriam o mesmo efeito em círculos de um só deputado. Como em cada círculo só pode ganhar um partido, os partidos fortes beneficiam à custa dos partidos fracos e os sistemas partidários legislativos são compostos por um menor número de partidos mais fortes[19].

Suponhamos, por outro lado, que estávamos preocupados com a proporcionalidade e que, portanto, queríamos minimizar a desfragmentação, dando a cada partido aquilo que lhe era devido em termos eleitorais – nem mais, nem menos. Para isso insistiríamos numa *modalidade de representação proporcional,* de preferência baseada no *processo dos restos mais altos,* aliada a *círculos de grande dimensão* (isto é, muitos mandatos por círculo). Provavelmente, não valeria a pena atribuir mais de dez a vinte mandatos aos círculos eleitorais, já que o acréscimo de proporcionalidade parece decrescer rapidamente para além dessa dimensão. Mas com círculos de dimensão muito reduzida (isto é, menos de seis mandatos por círculo) até a modalidade de representação proporcional dos restos mais altos produziria um efeito de desfragmentação considerável.

[17] 11.ª proposição de diferença.

[18] 13.ª proposição de diferença.

[19] Esta afirmação tem de ser modificada nos casos em que partidos fracos à escala nacional gozam de apoio a nível local, o que lhes permite beneficiar da existência de círculos de um só deputado nessas zonas.

CONSEQUÊNCIAS REMOTAS DAS LEIS ELEITORAIS

Será que os efeitos a curto prazo que temos estado a analisar têm consequências a longo prazo para os sistemas partidários? Quais são essas consequências? É preciso usar da maior prudência ao tentar responder a estas perguntas, pois os sistemas partidários são influenciados por muitas variáveis – sociais, económicas, legais e políticas. O efeito próximo da lei eleitoral na representação dos partidos na legislatura só pode ser considerada uma de muitas forças determinantes. Além disso, é impossível sistematizar todos os factores, ou sequer atribuir-lhes pesos aproximados. Pior ainda, as próprias leis eleitorais são definidas por sistemas partidários.

Perante estas dificuldades, as ligações que vamos sugerir são forçosamente limitadas. Decidi formular as minhas observações em resposta à pergunta: «Nos casos em que as leis eleitorais produzem efectivamente efeitos a longo prazo, que características dessas leis tendem a produzir que efeitos?» Ao decidir basear-me no pressuposto de que as leis eleitorais produzem efectivamente efeitos a longo prazo, sem, no entanto, demonstrar a validade desse pressuposto, aceitei um nível de análise muito limitado. Mas para fazer mais do que isso teria de realizar, não mais um, mas mais dez ou vinte estudos de desenvolvimento, cada um deles sobre um país diferente. Apesar de limitadas, as sugestões que aqui se apresentam poderão servir de orientação para trabalhos de investigação desse tipo e é possível que tenham, pelo menos, algum valor em si mesmas.

Os sistemas partidários variam entre dois extremos, desde a não fragmentação nos sistemas monopartidários até à fragmentação máxima em sistemas em que múltiplos partidos competem entre si mais ou menos em pé de igualdade. No caso dos sistemas partidários analisados no presente estudo, a amplitude de variação situa-se entre dois pontos menos distantes: as eleições bipartidárias do tipo americano e o multipartidarismo do tipo israelita. Qualquer que seja o momento considerado, é sempre possível atribuir um lugar nessa escala de variação a todos os sistemas partidários, se bem que (e este aspecto é importante) cada sistema possa mover-se ao longo da escala, aproximando-se ou afastando-se do extremo empírico da concorrência bipartidária.

Como é que os sistemas eleitorais influenciam a forma como os sistemas se deslocam ao longo da escala de fragmentação? Na minha opinião, o efeito próximo de desfragmentação que descrevemos anteriormente está na origem de qualquer influência que as leis eleitorais possam ter na fragmentação dos sistemas partidários. Quando essa desfragmentação é intensa – quando a vantagem dos partidos grandes é maior –, o sistema eleitoral exerce pressão sobre o sistema no sentido da concorrência bipartidária. Mas, quando a desfragmentação é

reduzida – os partidos grandes têm apenas uma ligeira vantagem –, a pressão do sistema eleitoral é menor, muitas vezes desprezível, e exerce-se nesse sentido. O efeito de desfragmentação condiciona a fragmentação dos sistemas partidários e a pressão efectivamente exercida pelas leis eleitorais varia consoante a intensidade do próprio efeito de desfragmentação. É mais provável haver multipartidarismo quando as leis eleitorais produzem um efeito de desfragmentação pouco intenso e é mais provável haver concorrência bipartidária quando as leis eleitorais produzem um efeito de desfragmentação mais intenso.

Ora, de acordo com aquilo que disse anteriormente, o efeito de desfragmentação é complexo, acarretando, pelo menos, cinco subefeitos conexos: (1) a vantagem dos partidos grandes em relação aos pequenos na distribuição dos mandatos legislativos; (2) a atribuição de um «bónus» de mandatos ao partido mais forte; (3) a exclusão dos partidos pequenos de participação na legislatura; (4) a desfragmentação geral dos sistemas partidários legislativos; (5) o aparecimento relativamente frequente de «maiorias fabricadas» nos sistemas partidários legislativos. São estes os subefeitos que estão presentes em todos os sistemas eleitorais – embora sejam mais intensos nuns do que noutros – e que constituem o processo de desfragmentação, que parece ser tão importante. A questão que se põe passa a ser, portanto, a seguinte: «Quais são as variáveis das leis eleitorais que produzem esta síndrome?»

A análise dos efeitos próximos já deixava antever a resposta a essa questão. Chegado a este ponto, vou recapitular os efeitos dessas instituições, dedicando especial atenção à forma como contribuem para a configuração dos sistemas partidários ao longo do tempo. Em termos lógicos, a sequência de inferência é (*a*) das variáveis da lei eleitoral para a intensidade do efeito de desfragmentação e, com menos segurança, (*b*) da intensidade do efeito de desfragmentação para a fragmentação do sistema partidário a longo prazo[20].

Quais são as disposições das leis eleitorais que intensificam o efeito de desfragmentação e, portanto, parecem ter mais probabilidade de exercer pressão no sentido da concorrência bipartidária? A resposta é simples: o círculo eleitoral de um só deputado ou, na ausência dele, pequenos círculos eleitorais de múltiplos deputados. No caso de círculos de um só deputado, praticamente qualquer modalidade[21] – a mais comum é a da maioria relativa – irá, provavelmente, beneficiar os partidos fortes e, de um modo geral, consolidar o padrão de desfragmentação. Este aspecto, pelo menos, é confirmado pela análise dos efeitos próximos. Mas o que se passa em relação aos efeitos a longo prazo? As conclusões do estudo revelam haver uma ligação relativamente constante entre as modalidades de maioria relativa em círculos de um só deputado e os sistemas bipartidários[22].

[20] Uma terceira inferência possível é a partir do grau de fragmentação do sistema eleitoral no momento presente para o tipo de leis eleitorais adoptadas com vista a futuras eleições.

[21] O sistema a duas voltas utilizado em França poderá ser uma excepção, embora a pouca informação que existe sugira que não é.

[22] 3.ª proposição de diferença e 7.ª proposição de semelhança.

A interpretação causal dessa relação revela várias excepções, sendo as mais evidentes as do Canadá e da Áustria. No entanto, a combinação do efeito próximo de desfragmentação com a relação remota com a concorrência bipartidária sugere que o círculo eleitoral de um só deputado contribui, provavelmente, para o aparecimento e manutenção dos sistemas bipartidários. Há outros factores, como as minorias regionais, que podem inverter este fenómeno, tal como acontece no Canadá. Mas, se admitirmos que a lei eleitoral exerce uma pressão controladora, é provável que o círculo de um só deputado vá impelir o sistema para a concorrência bipartidária.

E quais serão as disposições mais susceptíveis de impelirem os sistemas partidários para o multipartidarismo por produzirem um efeito de desfragmentação muito atenuado? Essas disposições seriam as instituições que optimizam a proporcionalidade dos resultados: as modalidades de representação proporcional dos restos mais altos aplicadas a círculos eleitorais de grande dimensão. Como os resultados se aproximam mais da proporcionalidade nesses casos, o processo de desfragmentação é menos acentuado. Haverá uma relação entre estas disposições e o multipartidarismo? O estudo revela que sim:

1. Dum modo geral, as modalidades de representação proporcional estão associadas a sistemas partidários eleitorais e parlamentares mais fragmentados[23];
2. Entre as leis eleitorais baseadas em modalidades de representação proporcional, as que aplicam o processo dos restos mais altos estão associadas a uma maior fragmentação, tanto ao nível do sistema eleitoral como parlamentar, do que aquelas que utilizam os processos das médias mais altas[24];
3. Os círculos eleitorais de grande dimensão estão associados a uma maior fragmentação tanto do sistema eleitoral como do sistema parlamentar[25].

A relação remota entre estas instituições e uma elevada fragmentação, ainda que vista em conjunto com o efeito próximo de desfragmentação de fraca intensidade que produzem, não sugere uma simples relação de *causalidade*. Implica, porém, efectivamente, que, se admitimos que a lei eleitoral exerce uma pressão controladora, essas disposições têm mais probabilidade de impelirem os sistemas para o multipartidarismo e de os afastarem da concorrência bipartidária.

Estas conclusões sugerem que o político que tiver de escolher uma lei eleitoral se verá confrontado com um dilema. Por um lado, poderá optar por resultados eleitorais altamente proporcionais, e nesse caso estará provavelmente a promover a fragmentação do sistema partidário a longo prazo. Por outro lado, poderá optar por promover o aparecimento e manutenção de um sistema bipar-

[23] 6.ª proposição de diferença.

[24] 9.ª proposição de diferença.

[25] 12.ª proposição de diferença.

tidário, ou uma concorrência multipartidária menos fragmentada, cujo preço são resultados eleitorais menos proporcionais. Estas alternativas poderão não ser inevitáveis, mas o presente estudo indica que são prováveis: a adoptar-se a proporcionalidade, haverá multipartidarismo; a adoptar-se a concorrência bipartidária, haverá desproporcionalidade ao nível dos resultados[26].

RECAPITULAÇÃO E PERSPECTIVAS

As conclusões gerais que aqui se apresentam são compatíveis com os resultados específicos do estudo, mas é muito possível que uma outra pessoa tivesse dado relevo a um padrão diferente. E é muito possível que concordasse com as *suas* conclusões. Um outro leitor poderá muito bem aceitar os resultados do estudo e, simultaneamente, considerar as conclusões gerais pouco interessantes ou talvez mesmo enganadoras. O discurso político é extraordinariamente subjectivo, especialmente quando aflora questões com antecedentes polémicos e quando transpõe fronteiras nacionais, dentro das quais seria talvez possível chegar-se a acordo[27]. Quererá isto dizer que os resultados deste estudo – alguns dos quais já eram conhecidos de bibliografia anterior – não acrescentaram nada de útil àquilo que sabemos sobre a política das leis eleitorais?

Espero, pelo menos, ter apresentado uma série de pontos de referência em termos de realidades da política eleitoral. Posso, sem dúvida, dizer que as vinte proposições confirmadas neste estudo são afirmações gerais e relativamente precisas acerca dos efeitos das leis eleitorais ao nível da concorrência partidária. Assim sendo, é de esperar que discussões futuras sobre a política das leis eleitorais tenham mais em conta a realidade empírica e sejam, portanto, mais úteis para os políticos que têm de escolher uma lei eleitoral.

No entanto, há três séries de questões interligadas que estão implícitas no presente estudo e a que este não responde. Em primeiro lugar, o que iria uma análise da evolução das eleições em nações específicas acrescentar à nossa compreensão da relação entre sistema partidário e lei eleitoral? Apesar de abranger um período de vinte anos, o presente estudo incide principalmente em questões de correlação, e não em questões cronológicas. Não será provável que haja um padrão de evolução relativamente geral – assente num conjunto numeroso de variáveis, de que a lei eleitoral é apenas um – subjacente aos sistemas partidários contemporâneos que analisámos? Eis uma questão que me intriga.

Em segundo lugar, quais são as consequências das leis eleitorais ao nível do comportamento individual dos políticos, que são condicionados por círculos eleitorais e sistemas partidários reais e motivados por uma infinidade de objectivos? Como vai a lei afectar as suas decisões? E como agem, por sua vez, estes políticos agem com vista a influenciarem a evolução dos seus sistemas partidários? Além disso, como influenciam estes sistemas partidários a evolução das leis eleitorais?

Em terceiro lugar, como influenciam os sistemas partidários a política em geral? Quais são as consequências da fragmentação ao nível da estabilidade do governo e ao nível da capacidade da política legislativa para resolver as questões que haja a resolver?[28] Como poderá a desfragmentação – a tendência comum dos sistemas eleitorais para favorecer um número reduzido de partidos fortes – influenciar o destino das minorias ao concorrerem com maiorias? Quais são as consequências das leis eleitorais e dos sistemas partidários ao nível da viabilidade da tensão governo-oposição, que é tão importante para a ideia de democracia liberal, que nos é tão cara?

Estas questões sugerem três direcções diferentes para futuros trabalhos de investigação: (1) a investigação retrospectiva, com vista a analisar a evolução; (2) a investigação virada para dentro, com vista a analisar as complexidades comportamentais de sistemas específicos; (3) a investigação virada para fora, com vista a analisar as consequências da política eleitoral ao nível da política em geral.

Procurei identificar uma série de relações gerais entre os sistemas partidários e as leis eleitorais relativamente a um período da história da democracia liberal. Essas relações têm interesse em si mesmas e poderão acrescentar alguma coisa à bibliografia dos últimos cem anos sobre a política da lei eleitoral. Espero que também facilitem o trabalho dos estudiosos cujo interesse os tenha levado numa das direcções aqui referidas ou, possivelmente, numa outra direcção ainda inexplorada.

[26] Os dados cronológicos referentes ao período de vinte anos que analisei não oferecem provas decisivas de que estas especulações estejam certas: com excepção da Alemanha, nenhum sistema apresenta mudanças drásticas quanto ao seu grau de fragmentação. Mas isto não é inteiramente surpreendente, já que todos os sistemas, excepto os da Alemanha e de Israel, estavam a funcionar muitas décadas antes do período estudado. Seria interessante analisar os vários sistemas numa perspectiva histórica. Tenho de concluir que as minhas especulações se confirmam em termos das relações identificadas, mas não são comprovadas por dados sequenciais.

[27] Por exemplo, penso poder afirmar que os americanos bem informados, especialmente os cientistas políticos americanos em geral, concordam que a lei eleitoral de círculos de um só representante utilizada nos Estados Unidos é apropriada para este país.

[28] Como medimos a fragmentação com base na probabilidade de desacordo no seio dos partidos, a informação apresentada neste estudo poderá ser muito relevante ao procurar-se responder a esta interessante questão.

APÊNDICE

RESUMO DAS PROPOSIÇÕES APRESENTADAS

1.ª proposição de semelhança: os sistemas eleitorais tendem a atribuir aos partidos com elevadas percentagens de votos um número de mandatos superior ao que lhes caberia proporcionalmente, e aos partidos com menores percentagens de votos um número de mandatos inferior ao que lhes caberia proporcionalmente.

2.ª proposição de semelhança: os sistemas eleitorais atribuem quase sempre ao partido que obtém o maior número de votos um número de mandatos superior ao que lhe caberia proporcionalmente.

3.ª proposição de semelhança: a maior parte das maiorias parlamentares monopartidárias são «fabricadas» pelos sistemas eleitorais.

4.ª proposição de semelhança: as leis eleitorais limitam frequentemente o número de partidos legislativos, não atribuindo mandatos aos partidos pequenos, especialmente àqueles que ficam em último lugar nas eleições.

5.ª proposição de semelhança: os sistemas eleitorais provocam a desfragmentação dos sistemas partidários parlamentares.

6.ª proposição de semelhança: o efeito das leis eleitorais nas posições concorrenciais dos partidos políticos nas legislaturas é reduzido em comparação com o efeito dos resultados eleitorais.

7.ª proposição de semelhança: todas as propriedades associadas às modalidades de maioria relativa estão também associadas às modalidades maioritárias australianas.

1.ª proposição de diferença: a vantagem relativa dos partidos eleitorais fortes em relação aos partidos fracos constatada em todos os sistemas eleitorais tende a ser maior nos sistemas de maioria relativa e maioritário do que nos sistemas de representação proporcional.

2.ª proposição de diferença: os sistemas de maioria relativa e maioritário tendem a dar uma maior vantagem ao partido mais forte do que os sistemas de representação proporcional.

3.ª proposição provisória de diferença: os sistemas de maioria relativa dão origem a sistemas bipartidários (*rejeitada*)

3.ª proposição de diferença: os sistemas de maioria relativa estão sempre associados à concorrência bipartidária, excepto no caso em que existem partidos minoritários locais fortes, e os outros sistemas estão associados à concorrência bipartidária apenas quando os partidos eleitorais minoritários são muito fracos.

4.ª proposição de diferença: os sistemas de representação proporcional tendem a assegurar uma atribuição mais proporcional dos mandatos do que os sistemas maioritário e de maioria relativa.

5.ª proposição de diferença: os sistemas de maioria relativa e maioritário tendem a excluir da representação um maior número de partidos pequenos do que os sistemas de representação proporcional.

6.ª proposição de diferença: os sistemas eleitorais de representação proporcional tendem a estar associados a sistemas partidários eleitorais e parlamentares mais fragmentados do que os sistemas de maioria relativa e maioritário.

7.ª proposição de diferença: as maiorias relativas mínimas tendem a ser maiores nos órgãos eleitos por sistemas de representação proporcional e menores nos órgãos eleitos por sistemas de maioria relativa e maioritário.

8.ª proposição de diferença: os sistemas de maioria relativa e maioritário tendem a acentuar as variações ao nível do apoio popular aos partidos quando os mandatos são atribuídos, um efeito que os sistemas de representação proporcional geralmente não produzem.

9.ª proposição de diferença: em comparação com modalidades de médias mais altas, as modalidades de restos mais altos tendem a estar a associadas:

a) A uma maior fragmentação dos sistemas partidários eleitorais;
b) A uma maior fragmentação dos sistemas parlamentares;
c) A uma atribuição mais proporcional dos mandatos;
d) À participação nas eleições de um maior número de partidos;
e) À existência de um maior número de partidos com mandatos;
f) A um partido vencedor (nas eleições) ligeiramente mais fraco;
g) A um partido vencedor (na legislatura) ligeiramente mais fraco;
h) A uma situação em que os dois principais partidos (nas eleições) são ambos ligeiramente mais fracos;
i) A uma situação em que os dois principais partidos (na legislatura) são ambos ligeiramente mais fracos;
j) A maiorias parlamentares mínimas ligeiramente maiores *(A)*.

10.ª proposição de diferença: a proporcionalidade com que os mandatos legislativos são atribuídos aumenta em relação à dimensão dos distritos eleitorais: quanto maior for essa dimensão, maior será a proporcionalidade.

10.ª proposição de diferença (corolário): o desvio médio entre as percentagens de votos e de mandatos dos partidos (*I*) varia na proporção inversa da dimensão do círculo (*M*): quanto maior for essa dimensão, menor será o desvio médio.

11.ª proposição de diferença: a relação positiva entre a proporcionalidade e a dimensão do círculo é curvilínea: à medida que a dimensão do círculo aumenta, a proporcionalidade diminui a um ritmo decrescente.

11.ª proposição de diferença (corolário): a relação negativa entre o desvio médio entre as percentagens de votos e de mandatos (*I*) e a dimensão dos círculos (*M*) é curvilínea: à medida que a dimensão do círculo aumenta, os desvios entre as percentagens de votos e de mandatos diminuem a um ritmo decrescente.

12.ª proposição de diferença: a fragmentação dos sistemas partidários, tanto eleitorais como legislativos, varia positivamente com a dimensão do distrito: as dimensões elevadas estão associadas a uma grande fragmentação, e vice-versa. Mas trata-se de uma relação curvilínea: a fragmentação aumenta a um ritmo decrescente à medida que a dimensão aumenta.

13.ª proposição de diferença: existe uma relação positiva entre a dimensão do círculo eleitoral (*M*) e:

a) As maiorias parlamentares mínimas (*A*), que implicam um maior número de partidos legislativos;
b) Um maior número de partidos eleitorais (N_e);
c) Um maior número de partidos legislativos (N_p);

d) A obtenção de uma menor percentagem de votos e de mandatos (P_e e P_p) por parte do primeiro partido;
e) A obtenção de um menor «bónus» de mandatos ($P_p - P_e$) por parte do primeiro partido;
f) A obtenção de uma menor percentagem de votos e de mandatos (W_e e W_p) por parte dos dois principais partidos;
g) A obtenção de um menor «bónus» de mandatos ($W_p - W_e$) por parte dos dois principais partidos.

VII. SISTEMAS COMPETITIVOS OCIDENTAIS*

Stein Rokkan

As onze «pequenas democracias europeias» de que vamos ocupar-nos são os cinco países nórdicos, os três países do Benelux, a República da Irlanda, a Confederação Helvética e a Áustria. Não só iremos comparar estas onze unidades entre si, como iremos contrastá-las numa série de aspectos com um ou outro dos cinco regimes maiores: Grã-Bretanha, França, Prússia/Alemanha, Itália e, em alguns casos, Espanha.

Estes países têm todos um passado longo, embora variado, de política parlamentar concorrencial. No início da década de 20 já haviam todos *alargado os direitos de cidadania política* a todos os adultos: na Suíça, França e Itália, exclusivamente aos homens; na Bélgica, a todos os homens e a algumas mulheres cuja capacidade eleitoral era fruto de circunstâncias da guerra (mães e cônjuges de soldados vitimados pela guerra); na Grã-Bretanha, apenas à classe superior das mulheres; nos restantes dez países, às mulheres em pé de igualdade com os homens. No entanto, havia importantes diferenças quanto à natureza da concorrência eleitoral nos quinze países: os conflitos acerca da representação haviam-se nacionalizado progressivamente através da criação de partidos de massas, mas aquilo que estava em causa nas lutas eleitorais diferia fundamentalmente entre os países em que se aplicava o princípio da maioria e aqueles em que se aplicava o princípio da proporcionalidade. Este aspecto é extremamente importante em qualquer análise das diferenças entre as unidades maiores e as unidades mais pequenas do sistema da Europa ocidental: as pequenas democracias sempre revelaram uma maior tendência para aceitarem o princípio da proporcionalidade, ao passo que as democracias maiores ou o rejeitaram ou têm sido divididas por controvérsias acerca da sua manutenção ou não.

* *Citizens, Elections, Parties,* 1970. Tradução de Mariana Pardal Monteiro.

A *proporz* é efectivamente um denominador comum altamente significativo nos onze países mais pequenos: todos eles abandonaram o princípio da maioria relativa, alguns dos cantões suíços já no princípio da década de 1890, a Bélgica em 1899, a Finlândia em 1906, a Suécia em 1909 e os restantes países entre 1915 e 1922. O país que aderiu mais tarde à regra da representação proporcional foi a Islândia. A mais pequena das nossas pequenas democracias não adoptou integralmente o novo sistema quando a sua lei eleitoral foi alterada em 1920: o sistema tradicional manteve-se nos distritos rurais e só em 1950 é que foi substituído pela representação proporcional em todos os círculos eleitorais. Esta é talvez a característica que mais claramente distingue as estruturas políticas dos países grandes da Europa ocidental das dos países pequenos. A Grã-Bretanha manteve-se firmemente arreigada ao sistema de maioria relativa, a França apenas teve breves períodos de representação proporcional, ao passo que a Alemanha e a Itália experimentaram dificuldades e controvérsias prolongadas no que se refere às suas disposições eleitorais desde que a representação proporcional foi introduzida após o fim da Primeira Guerra Mundial. Nos países mais pequenos também houve, obviamente, grandes discussões sobre os prós e contras dos sistemas eleitorais, mas, assim que os sistemas partidários se acomodaram às novas regras do jogo, houve poucas campanhas sérias e sistemáticas a favor de um regresso a eleições por maioria relativa: os limiares e a divisão dos círculos eleitorais foram largamente debatidos[1], mas o princípio da proporcionalidade em si não foi directamente contestado até meados da década de 60[2]. Este contraste entre os países grandes e pequenos é duplamente significativo à luz das análises da bibliografia polémica contra a representação proporcional. Deparamos repetidas vezes com tentativas de conciliar a teoria com a informação empírica, sublinhando as diferenças em termos de decisões eleitorais entre os países pequenos e os países grandes: a representação proporcional é aceitável nas unidades mais pequenas porque estas têm uma menor carga em termos de processos de decisão; para os países maiores é desastrosa devido ao peso maior das suas responsabilidades (Friedrich, 1941, p. XXXV; Unkelbach, 1956, pp. 59-65).

À primeira vista, estes elementos constituem bons argumentos para se proceder a uma análise comparativa da estruturação da política de massas apenas nestes países mais pequenos: as semelhanças entre as instituições

[1] Para informação mais pormenorizada sobre os limiares da representação proporcional, v. Rokkan (1968, 2).

[2] Uma proposta de se reintroduzir o sistema britânico de maioria relativa em círculos de um só deputado foi derrotada na Irlanda em 1959 e, novamente, em 1968. A eliminação das inflexibilidades do sistema partidário holandês depois de 1965 deu origem a uma série de propostas no sentido de se regressar a uma forma qualquer de votação por maioria, possivelmente através da instituição da eleição plebiscitária dos primeiros-ministros; v. Gruijeters, (1967). Na Bélgica, na Suíça e nos países nórdicos não há indícios de quaisquer tentativas sérias de regressar ao princípio maioritário.

eleitorais permitem identificar mais facilmente os efeitos das diferenças em termos de circunstâncias históricas e da estrutura sócio-cultural. Com efeito, o próprio facto de serem estes os países da representação proporcional por excelência convida a que se façam estas tentativas de comparação: a representação proporcional ajuda a «fixar» as estruturas iniciais de articulação e agregação e, por essa mesma razão, permite identificar mais facilmente as variações ao nível da base sócio-cultural de apoio às diferentes alternativas políticas[3].

Apesar de todas as semelhanças que vieram a surgir entre as suas instituições formais, os onze países mais pequenos apresentam, sem dúvida, uma extraordinária quantidade de variações ao nível da estruturação da sua vida política: não só seguiram caminhos muito diferentes para chegarem aos sistemas actuais de democracia de massas concorrencial, como também continuam a apresentar aos seus cidadãos alternativas eleitorais nitidamente diferentes. Para compreendermos as semelhanças e as diferenças de comportamento dos eleitores nestes onze países, temos nitidamente de recorrer à história e de examinar as várias etapas que levaram à definição de alternativas muito diferentes em termos de escolha eleitoral, temos de proceder a uma análise da evolução dos vários sistemas, a fim de identificarmos as causas das variações nas condições ao nível «macro» que determinam os comportamentos ao nível «micro»[4].

O *limiar de representação* ficou sujeito a fortes pressões assim que os direitos de participação política foram alargados à maioria dos cidadãos do sexo masculino ou a todos eles: os partidos em ascensão daqueles que até então não tinham tido direito de voto começaram a protestar contra as injustiças numéricas dos sistemas de maioria relativa; os mais pequenos de entre os partidos de regime censitário já firmemente implantados recearam pela sua sobrevivência e consideraram mais fácil baixarem o limiar do que fundirem-se com o partido dominante para se defenderem daqueles que haviam entrado há pouco na luta pelo poder.

Este é um campo de análise comparativa fascinante: quais foram as condições sócio-culturais e as constelações organizacionais que tornaram as decisões num determinado sentido mais prováveis do que as decisões noutro sentido? Quais foram as considerações em termos de desfechos e custos que geraram um consenso suficiente para se manterem as barreiras ou ceder às

[3] Este aspecto ressalta nitidamente da análise que Giovanni Sartori faz dos efeitos agregadores dos sistemas eleitorais «fortes», tais como o sistema de maioria relativa em círculos de um só deputado, o sistema de maioria absoluta a duas voltas por maioria absoluta ou a representação proporcional de limiar elevado em círculos pequenos, por oposição aos sistemas «fracos», como a representação proporcional de limiar baixo em círculos grandes (v. Sartori, 1969, cap. 21).

[4] Para uma primeira tentativa de esclarecer as questões de lógica «macro»-«micro», v. Rokkan, 1962, 1, apresentado como capítulo 1 supra.

pressões no sentido de um tipo qualquer de representação proporcional? Infelizmente, grande parte da bibliografia erudita sobre os sistemas eleitorais tem-se enredado em questões de moralidade e de funcionalidade a longo prazo com vista à sobrevivência de cada regime: isto tem levado a muita especulação sobre evoluções hipotéticas, mas muito pouca análise concreta de situações de decisão.

As onze pequenas democracias europeias oferecem uma grande variedade de casos interessantes para efeito de comparação: todas elas cederam às pressões no sentido de uma redução do limiar, mas em alturas diferentes e por razões muito diferentes. Os regimes mais divididos em termos étnicos e religiosos foram os primeiros a abandonar a velha tradição da representação exclusivamente pelo partido maioritário: a Dinamarca, já na década de 1850, para conciliar os interesses da minoria do Schleswig; cinco dos cantões suíços, no princípio da década de 1890; a Bélgica, em 1899; a Finlândia, em 1906. Nos outros países pequenos, o rápido crescimento dos partidos da classe trabalhadora imediatamente antes ou após o alargamento do direito de voto representou uma ameaça à sobrevivência de, pelo menos, um dos partidos mais antigos, dando origem a constelações em que a representação proporcional era a melhor solução possível no jogo das forças da oposição. Foi o caso da Bélgica em 1899, da Suécia em 1909, da Câmara Baixa dinamarquesa em 1915 e dos Países Baixos, do Luxemburgo, da Noruega, da Áustria e de toda a Confederação Helvética nos finais ou logo a seguir à Primeira Guerra Mundial. Apenas um dos onze países ficou para trás neste movimento: a Islândia introduziu a representação proporcional na sua capital económica e politicamente diferenciada em 1920, mas manteve o sistema de maioria relativa em alguns dos distritos rurais até 1959.

Na maioria dos países pequenos, as pressões para que o limiar fosse reduzido levaram mais tempo a fazer-se sentir nas periferias rurais do que nos centros de desenvolvimento económico e administrativo, mas, assim que as pressões aumentaram nesses centros, houve, de um modo geral, pouca resistência à solução da representação proporcional. Nos países maiores da Europa, o alargamento do direito de voto e os processos permanentes de urbanização e industrialização geraram fortes pressões no sentido de uma redução dos limiares tradicionais. Mas os poderes centrais estavam em posição de reunirem grandes recursos contra esses movimentos e não cederam tão facilmente: os da Inglaterra sobreviveram até à crise de 1931 sem sucumbirem aos atractivos da representação proporcional ou do voto alternativo; os da França cederam apenas durante breves períodos a seguir a cada uma das guerras mundiais e os da Alemanha a seguir à crise de 1918.

É tentador generalizar estes contrastes:

1) As pressões no sentido da representação proporcional aumentam com a heterogeneidade étnica e/ou religiosa do conjunto dos cidadãos e, mesmo em eleitorados homogéneos em termos de etnia/religião, com a diferenciação económica crescente decorrente da urbanização e da monetarização das transacções;

2) A representação proporcional tem mais probabilidade de se revelar a linha de menor resistência nas democracias diferenciadas com menos recursos governamentais, enquanto os sistemas de maioria relativa têm mais probabilidade de serem eficazmente defendidos nos regimes maiores com instituições governamentais mais fortes.

Há muita informação sobre os efeitos da urbanização e do crescimento económico na concorrência e mobilização partidária (Rokkan, 1966, 4). Quanto menor for a densidade, quanto mais pequenas forem as comunidades, quanto menos desenvolvida e diferenciada estiver a economia, mais pessoal e territorial será o estilo de representação e menos desenvolvidas serão as organizações criadas com vista à concorrência eleitoral a nível local. Isto foi demonstrado em relação a uma série de países em estudos sobre o partidarismo ao nível *local*[5], mas não existem grandes dúvidas de que estes processos se verificam também em unidades de governo de nível mais alto. Na Suíça, em cinco cantões e dois semicantões – os mais isolados geograficamente e os mais atrasados de toda a Confederação em termos económicos –, continua a existir o sistema tradicional da votação por maioria relativa[6]. Os casos da Islândia e da Irlanda também se enquadram bem neste tipo geral. Os Islandeses encontraram uma solução de compromisso, permitindo uma lei eleitoral para cada sector de uma economia que continua a estar bipartida. Na Irlanda, o sistema de voto único transferível constituiu uma solução de compromisso feliz para um país pequeno e fortemente agrícola: permitiu que se abandonasse a tradição de «tudo ou nada» da votação por maioria relativa identificada com o regime britânico e, ao mesmo tempo, permitiu que as comunidades atrasadas do interior passassem a usufruir dos benefícios da representação pessoal directa.

Já é muito mais difícil enquadrar a segunda das duas generalizações empíricas em qualquer teoria estabelecida das ciências sociais: por que razão as democracias mais pequenas tendem, de um modo geral, a ceder muito mais facilmente, e com muito menos relutância, às pressões no sentido da representação proporcional do que as democracias maiores? É nítido que isso não se deve

[5] Para a França, v. Kesselman, 1966. Para informação pormenorizada sobre a Noruega, v. Hjellum, 1967, 2. Uma análise da distribuição dos partidos nacionais na *Islândia* confirma as conclusões dos estudos sobre a Noruega:

1) Afluência às urnas e votações partidárias em eleições locais;

2) Percentagem de votos válidos em eleições realizadas a favor de: partidos secundários, alianças partidárias locais; listas não partidárias.

3) 1950: cidades/aldeias/outros círculos rurais; 1962 cidades/aldeias/outros círculos rurais.

[6] Por ordem de precedência: Uri, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Inner-Rhoden, Appenzel Ausser-Rhoden, Grisons. Para mais pormenores, v. Girod, 1964.

apenas ao facto de já haver clivagens mais profundas e mais partidos a acomodar e, portanto, haver logo à partida uma preocupação maior em proteger a posição de cada uma das organizações estabelecidas. Isto aplica-se a muitos casos, mas apenas levanta mais questões acerca das diferenças entre os sistemas mais pequenos e os sistemas maiores no que se refere às condições de agregação independentemente das clivagens existentes. Em termos abstractos, e segundo a teoria dos jogos, será, teoricamente, plausível supor que os dirigentes partidários dos regimes mais pequenos têm mais probabilidade de se afastarem do modelo da soma nula da concorrência partidária do que os seus homólogos dos sistemas maiores?

O teórico das coligações William Riker admite que o raciocínio da soma nula tende a não se aplicar aos grupos pequenos[7]. O princípio rígido da coligação até ao ponto da «maioria + 1», mas não mais do que isso, não funciona simplesmente no caso de comunidades inferiores a uma determinada dimensão. O problema é que praticamente não existem trabalhos de investigação sistemática sobre os efeitos das variações de dimensão acima do nível típico do grupo pequeno: continuará a haver diferenças significativas ao nível de 100 por oposição a 200, de 200 por oposição a 400? A única coisa que podemos fazer nesta altura é propor algumas hipóteses com vista a uma posterior avaliação e, sempre que possível, ensaios empíricos.

A maior facilidade de comunicação no sistema mais pequeno: quanto menor for o número de legisladores, mais frequente será a interacção entre os dirigentes partidários e maior será a sua relutância em obrigar um conjunto de parceiros negociais estabelecidos a fundir-se com um conjunto maior através da manutenção de um sistema de maioria relativa polarizante.

Menores recursos para benefícios secundários destinados a potenciais parceiros em coligações: quanto mais pequeno for o regime democrático, mais limitados serão os recursos a obter com simples vitórias por maioria, menor será a quantidade total de «benefícios secundários» disponíveis e maior será o custo de acordos com potenciais parceiros em coligações; por conseguinte, maior será a tentação de deixar esses potenciais parceiros em coligações entregues ao seu destino eleitoral no contexto de um tipo qualquer de representação proporcional[8].

Maior dependência em relação à estabilidade do sistema internacional: quanto mais pequeno for o regime, menos margem de manobra haverá em termos de acção independente e maior será a preocupação em manter a unidade nacional independentemente das divisões partidárias; quanto maiores forem as

[7] «Especialmente no caso de grupos pequenos que tomam decisões genuínas, em vez de participarem naquilo que sabem ser um jogo, as considerações sobre manter a solidariedade do grupo e a lealdade dos seus membros sobrepõem-se talvez às considerações sobre a vitória máxima em decisões específicas» (Riker, 1962, p. 51).

[8] Para uma classificação dos custos de formação de uma coligação, v. Riker, 1962, pp. 115-120).

pressões no sentido de se manter a solidariedade, menor será a importância da concorrência por maioria relativa de soma nula e maior será, portanto, a tendência para aceitar a representação proporcional como salvaguarda contra as incertezas de uma constelação polarizada do tipo «tudo ou nada»[9].

Segundo a classificação dos sistemas eleitorais de Giovanni Sartori, a opção da representação proporcional poderá ser considerada uma «estratégia dos fracos»: os dirigentes das pequenas democracias estavam muito mais dispostos a ceder às pressões para baixarem o limiar de representação porque tendiam a preferir a segurança das posições de controlo que já haviam adquirido em partidos minoritários às incertezas das fusões e das eleições por maioria relativa em que «o vencedor ganha tudo». Este aspecto é fundamental no estudo comparativo dos sistemas partidários. A introdução da representação proporcional na fase final da mobilização das massas ajudou a estabilizar, se não a fossilizar, a estrutura de alternativas partidárias nas regiões centrais mais diferenciadas de cada país. Os sistemas partidários da década de 60 continuam a

> *reflectir, com algumas excepções significativas, as estruturas de divisão da década de 20.* Esta é uma característica fundamental da política concorrencial ocidental numa era de «grande consumo de massas»: *as alternativas partidárias e, num número extraordinariamente elevado de casos, as organizações partidárias são mais antigas do que as maiorias dos eleitorados nacionais.* Para a maior parte dos cidadãos do Ocidente, os partidos que estão actualmente activos fazem parte do panorama político desde a sua infância ou, pelo menos, desde que tiveram de enfrentar pela primeira vez a escolha entre «pacotes» eleitorais alternativos [Lipset e Rokkan, 1967, 1, p. 50].

Este «desfasamento organizacional» raramente tem merecido a devida atenção em trabalhos comparativos sobre a informação eleitoral contemporânea: para compreendermos as actuais tendências em cada país e em cada tipo de localidade temos de ter em conta a informação não só sobre os processos de transformação sócio-económica, mas também sobre a *idade e estabilidade* das *alternativas partidárias:*

> Esta junção de estratégias de análise diacrónica e sincrónica é particularmente importante para se compreender a política de massas das sociedades de «grande consumo de massas» organizacionalmente saturadas dos anos 60: décadas de transformação estrutural e crescimento económico tornaram irrelevantes as alternativas há muito estabelecidas, mas o elevado nível de mobilização organizacional da maior parte dos sectores da comuni-

[9] Arend Lijphart apresentou argumentos semelhantes em relação aos Países Baixos (Lijphart, 1968 e 1969). As onze democracias pequenas dependem nitidamente muito mais do comércio internacional do que qualquer uma das democracias maiores (v. Russell, 1964, quadro 46 e Dahl, 1967).

dade deixou muito pouca margem de manobra para um avanço decisivo em direcção a novas alternativas partidárias. Não é por acaso que este tipo de situações gera grande frustração, alienação e contestação no seio dos sectores da comunidade menos comprometidos em termos organizacionais: os *jovens* e, em particular, os *estudantes* [Lipset e Rokkan, 1967, 1, p. 54].

Também não parece ter sido por acaso que estas vagas de insatisfação com as alternativas partidárias estabelecidas surgiram inicialmente nas zonas centrais e nas cidades: em muitas das periferias rurais os partidos antigos continuam a mobilizar entusiasticamente novos apoios, não tendo atingido ainda o mesmo grau de fossilização estrutural que nos centros.

BIBLIOGRAFIA

DAHL, R. A., e TUFTE, E. R. (1967), *Size and Democracy,* manuscrito, Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, Stanford.

FRIEDRICH, C. J. (1941), «Introduction», *in* F. A. Hermens, *Democracy or Anarchy?,* Notre Dame, University of Notre Dame Press.

GIROD, R. (1964), «Géography of the Swiss Party System», *in* E. Allardt e Y. Littunen (org.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems,* Helsinquia, Westermarck Soc.

GRUIJTERS, H. *et al.* (1967), *Experimenten in Demokratie,* Amsterdão, de Bezige Bij.

HJELLUM, A. (1967a), *Partiene i lokalpolitikken,* Oslo, Gyldndal.

KESSELMAN, M. (1966), «French local government: a statistical examination of grass roots consensus», in *American Political Science Review,* 60, pp. 976-973.

LIJPHART, A. (1967), «Typologies of Democratic Systems», VII Congresso Mundial de Ciência Política, Bruxelas, 1967, in *Comparative Political Studies,* 1, 1, Abril de 1968, pp. 3-44.

LIJPHART, A. (1968), *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands,* Berkeley, University of California Press.

LIPSET, S. M., e ROKKAN, S. (1967), «Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction», *in* S. M. Lipset e S. Rokkan (org.), *Party Systems and Voter Alignments,* Nova Yorque, Free Press.

RIKER, W. H. (1962), *The Theory of Political Coalitions,* New Haven, Yale University Press.

ROKKAN, S. (1962), «The comparative study of political participation», *in* A. Ranney (org.), *Essay on the Behavioral Study of Politics,* Urbana, University of Illinois Press.

ROKKAN, S. (1964a), «Data in comparative research: introduction», in *International Social Science Journal,* 16, 1, pp. 7-18.

ROKKAN, S. (1968), «The structuring of mass politics in the smaller European democracies», in *Comparative Studies in Society and History,* 10, 2, pp. 173-210.

SARTORI, G. (1969), *Parties and Party Systems,* Nova Yorque, Harper and Row.

UNKELBACH, H. (1956), *Grundlagen der Wahlsystematik,* Göttingen, Vandenhoeck.

VIII. A INFLUÊNCIA DOS SISTEMAS ELEITORAIS SOBRE A ESTABILIDADE GOVERNATIVA*

Fulco Lanchester

O PROBLEMA

Na bibliografia contemporânea o tema da estabilidade está estreitamente ligado ao da governabilidade. É importante sublinhar que podemos falar de estabilidade pelo menos a três níveis (de governo, no sentido estrito do termo, de regime, da comunidade política) e com um duplo significado (histórico e previsivo)[1]. Muitas vezes estes planos são confundidos, deduzindo-se consequências necessárias de fenómenos que apenas podem estar relacionados entre si. Por exemplo, crises frequentes de governo não significam necessariamente instabilidade de regime ou de comunidade política (mas normalmente influem nela de *maneira* muito forte). A França e a Finlândia são, por exemplo, dois países que registam uma alta instabilidade governativa, mas, enquanto na França isso influiu sobre a duração dos regimes, na Finlândia tal não aconteceu. O problema agrava-se quando não especificamos se usamos o termo em sentido «histórico» (estabelecendo a medida temporal para ajuizar da duração de um governo, de um regime ou de uma comunidade política) ou em sentido «previsivo» (previsiva duração no tempo de cada um dos três planos), porque nos encontramos perante momentos sensivelmente diferentes. Desde os tempos de Lowell que se entende que nos regimes democráticos a estabilidade do executivo coincide com a sistémica, de maneira que a capacidade dos governos de durarem no tempo se tornou o objectivo principal dos que se ocuparam dos problemas institucionais. O único verdadeiro limite desta perspectiva está no facto de nem sempre a estabilidade governativa significar estabilidade do pessoal de governo

* *Sistemi elettorali e forma di governo,* 1982. Tradução de Manuel Braga da Cruz.

[1] Sobre o problema da estabilidade, cf. L. Morlino, *Come cambiano i regimi politici,* pp. 119 e segs.; V. Herman, «Comparative perspectives on ministerial stability in Britain», *in* V. Herman-J. E. Alt. (org.), *Gabinet Studies: A Reader,* Londres, Macmillan, 1975, p. 55, distingue o nível de regime do de governo e sociedade. Para os três planos é preferível utilizar os sugeridos por D. Easton, *A System Analysis of Political Life,* Nova Iorque, Wiley, 1965, pp. 153 e segs.; cf. também R. Jackson-M. Stein, *The Issue of Political Stability,* Londres, Macmillan, 1971, pp. 195 e segs., e L. C. Dodd, *Coalitions in Parliamentary Government,* pp. 233 e segs.

nem a capacidade dos ministérios de durarem no tempo e a sua eficácia andarem a par uma da outra. Contudo, o nó da questão que nos interessa está na eventual relação existente entre sistema eleitoral e estabilidade governativa, entendida como pré-condição mínima para que a estrutura política num regime parlamentar possa dar respostas adequadas às exigências da sociedade civil. Se queremos esclarecer este ponto, temos de utilizar o termo *estabilidade* no sentido histórico e verificar se existe uma relação entre a duração dos governos e os sistemas eleitorais nalguns países ocidentais.

ALGUNS DADOS

Mirkine-Guetzévitch observou um dia que «o problema da estabilidade governativa não [era] um problema de direito, mas de partidos políticos»[2], tendo em conta a influência da heterogeneidade da sociedade política sobre as relações parlamento-governo na forma de governo parlamentar. No início dos anos 70, Taylor e Herman[3] examinaram se a estrutura numérica do sistema de partidos representados na câmara baixa constituía um factor determinante para a estabilidade do governo. Examinaram esta hipótese, por um lado, através da análise da fragmentação parlamentar e da duração dos governos e, por outro, considerando os efeitos das diferenças ideológicas entre os partidos, pelas quais fortes oposições «anti-sistema» provocariam instabilidade. Da sua pesquisa sobre todos os países que tiveram eleições competitivas e governo parlamentar desde o pós-guerra até 1969 conclui-se que a estabilidade governativa está negativamente relacionada com o número de partidos que possuem lugares no parlamento, com o fraccionalismo parlamentar, com o número de partidos no governo (governos com um só partido são mais estáveis do que os de coligação e os maioritários mais do que os minoritários), com a percentagem de votos obtidos globalmente pelas formações consideradas «anti-sistema» (que, para os autores, deveriam identificar-se com as de inspiração comunista e fascista). Pode concluir-se de uma simples análise aos dados (agregados) do quadro n.° 1, relativos a 18[4] países ocidentais, que existe uma correlação positiva entre estabilidade governativa e força do primeiro partido ($r = 0{,}804$), força dos dois primeiros partidos ($r = 0{,}681$), enquanto é negativa a relação entre estabilidade governativa e nível de fraccionamento parlamentar ($r = 0{,}717$). Por fim, em 15 países europeus a estabilidade governativa está relacionada inversamente com a força dos respectivos partidos comunistas nacionais. Outras in-

[2] V. B. Mirkine-Guetzévitch, «Le regime parlementaire d'après-guerre», in *Méçanges Paul Negulesco,* Bucareste, Impremiria Nationala, 1935, pp. 531-532.

[3] V. M. Taylor-V. M. Herman, «Party systems and government stability», in *American Political Sciebce Review,* 1971, pp. 28 e segs.

[4] Estão excluídos Malta, Israel, Finlândia e três países da Europa do Sul recentemente regressados à democracia. No que toca à correlação entre estabilidade governativa e sistema eleitoral, não é estatisticamente significativa ($r = 0{,}245$; $r^2 = 5{,}99\%$). Para o cálculo do coeficiente de correlação, cf. L. Muttarini, *Metodi statistici applicati alle ricerche economiche e sociali,* Milão, Giuffrè, 1974, pp. 297 e segs.

formações surgem quando se analisa depois a estrutura dos governos desde o segundo pós-guerra até aos anos 70, tomando como variável determinante o sistema eleitoral, distinguindo entre governos maioritários e minoritários e, no seu interior, entre governos homogéneos e de coligação[5]. Excluídos, por definição, os Estados Unidos, na Grã-Bretanha, entre 1945 e 1976, a direcção política do governo sempre foi monopólio de uma só formação partidária (alternativamente conservadora ou trabalhista). Os nove primeiros-ministros que se sucederam no período de tempo considerado sempre estiveram à frente de governos homogéneos maioritários, exceptuando os casos de Wilson, em 1974, e de Callaghan, em 1976. Na Austrália, durante o mesmo período, houve dois tipos de situações governativas: homogéneas, compostas pelo Partido Trabalhista; de coligação, entre liberais e o *Country Party*. No Canadá e na Nova Zelândia foram sempre homogéneos maioritários e alternaram no poder ou liberais ou conservadores, primeiro, ou nacionalistas ou trabalhistas, depois. Na França gaulista, o eixo dos doze ministérios que se sucederam entre 1958 e 1976 foi sempre a UDR, componente principal de governos maioritários de coligação. No Japão, por fim, depois do realinhamento do sistema partidário, sucederam-se desde 1955 governos homogéneos maioritários liberais-democratas. Do mesmo ponto de vista, a situação dos países que adoptam sistemas eleitorais não maioritários é seguramente mais variada: A Áustria, de 1945 a 1965, foi governada por coligações compostas pelo *Volkspartei* e por social-democratas; nos anos subsequentes – uma vez dissolvida a coligação – instaurou-se uma dialéctica que viu prevalecer primeiro o VP (governo Klaus), depois o SP (governos Kreisky), introduzindo no sistema o movimento pendular típico da alternância. Nos vinte e cinco anos posteriores à Segunda Guerra Mundial só em dois breves períodos a Dinamarca viu construírem-se governos apoiados por coligações maioritárias (1957-1964 governos social-democratas presididos por Hansen, Kampmann e Krag; governo liberal-radical presidido por Baunsgaard), enquanto na Bélgica (1946-1974) todos os governos foram de coligação maioritária (se excluirmos o primeiro período do governo Tindemans). Na Finlândia, a instabilidade governativa reflectiu-se sobre os diferentes tipos de ministérios: em cerca de vinte e um anos (1945-1976) foram alternando trinta governos, dos quais catorze de coligação maioritária, nove de coligação minoritária e sete formados por «técnicos». Na França, durante a IV República, num total de vinte coligações que se seguiram antes do colapso do regime e da entrada de De Gaulle, nove foram minoritários.

Treze dos 15 governos que se sucederam na Islândia entre 1944 e 1974 foram de coligação maioritária e três homogéneos minoritários, enquanto a Itália num período semelhante (1946-1976) viu alternar na presidência dos trinta e dois governos doze presidentes do conselho, todos democratas-cristãos.

[5] Cf., para estes dados, o amplo apêndice documental de J. C. Colliard, *Les regimes parlementaires contemporains,* Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978. Para uma análise mais aprofundada da composição e da dinâmica dos governos de coligação, cf. L. C. Dodd, *Coalitions in Parliamentary Government,* cit., e A. Pappalardo, *Partiti e governi di coalizione in Europa,* Milão, Angeli, 1978.

Na Irlanda, durante os trinta anos entre 1944 e 1973, o *Fianna Fail* esteve sempre no governo, na maior parte das vezes à frente de governos homogéneos maioritários, tal como em Israel o *Mapai* conduziu coligações maioritárias. No Luxemburgo, até 1974, o Partido Cristão Social presidiu a governos de coligação maioritária, na Noruega, depois de um período de estabilidade social-democrata, entre 1945 e 1963, alternaram-se governos de coligação quase maioritários de direita e homogéneos do mesmo tipo conduzidos pelo Partido Social-Democrata. Por fim, na Suécia, até 1976, sucederam-se formações social-democratas com uma base quase sempre maioritária.

ESTABILIDADE E SISTEMA ELEITORAL

Creio que seria demasiado simples pensar que existe uma relação directa entre sistema eleitoral e capacidade de os governos durarem no tempo, tal como se negou a relação com o multipartidarismo. Como defendeu persuasivamente Dodd, «assim como as coligações partidárias não conflituam necessariamente com a capacidade de os governos durarem no tempo, assim o multipartidarismo pode não ser necessariamente antitético a um governo responsável e autorizado»[6]. Se se pensa que o multipartidarismo parlamentar está presente sobretudo nos sistemas que usam mecanismos eleitorais não maioritários (fortes ou débeis, não tem importância), isso colide com as afirmações de Hermens, que estabeleceu uma estreita relação entre instabilidade democrática e representação proporcional[7]. A crítica fundamental que várias vezes foi feita a esta posição tem a ver, por um lado, com a sua parcial monocausalidade e, por outro, com o esquecimento da dimensão sócio-estrutural e institucional em que o sistema eleitoral é integrado. A solução do problema da estabilidade está também a nível institucional, mas não é preciso sobreavaliar a sua incidência. Se se quer comprovar ulteriormente esta afirmação, é preciso tomar como *test case* o período crucial dos anos 20, que o próprio Hermens usou como prato forte da sua argumentação. Se existisse uma relação automática entre instabilidade governativa e sistema eleitoral, deveria verificar-se uma outra correlação entre existência de mecanismos maioritários e duração de governos. Dos dados relativos ao período anterior à crise económica do fim dos anos 20[8], aparece, pelo contrário, como evidente que qualquer relação mecânica entre sistemas não maioritários (na sua totalidade «débeis») e capacidade de os governos durarem no tempo é irrealista e distorcedora[9].

[6] Cf. L. C. Dodd, *Coalitions in Parliamentary Government,* cit., p. 244, e P. Warwick, «The durability of coalition government in parliamentary democracy», in *Comparative Political Studies* (1979), n.º 4, p. 465.

[7] Cf. F. A. Hermens, *Democracy or Anarchy,* cit.

[8] Cf. J. Linz, *The Breackdown of Democratic Regimes. Crisis, Breackdown & Reequilibration,* cit.

[9] Cf. D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali,* cit.

Com efeito, países que utilizam sistemas eleitorais não maioritários registam uma estabilidade média muito alta, ao contrário de outros do mesmo tipo.

Neste momento não me interessam as razões de semelhante dissonância, mas só o facto de que não é defensável atribuir ao mecanismo de transformação dos votos em mandatos a responsabilidade pelo colapso dos regimes democráticos[10].

Evidentemente, a duração e a composição dos governos dependem do número e da força dos partidos, que são influenciados também por factores «mecânicos» e psicológicos do sistema eleitoral. Mas as fracturas da sociedade civil, que se tornam evidentes na sociedade política, nascem de um *humus* cultural e estrutural, cujas particularidades não podem deixar de se combinar com o factor institucional. A este propósito, é de sublinhar que os sistemas eleitorais podem ser «freios» ou «aceleradores» que agem em determinados contextos e não únicas causas. O breve panorama empírico anteriormente apresentado evidencia que semelhantes situações, do ponto de vista dos indicadores e também do eleitoral, registam diferentes níveis de estabilidade (governativa e também de regime). A compreensão de tais comportamentos não seria possível se não se fizesse referência às outras variáveis, como, por exemplo, as culturais (quer da população, quer das elites), que se reflectem na disposição e na polaridade do sistema partidário. Seria extremamente difícil justificar não só a própria adopção de determinados instrumentos institucionais, mas também o seu diferente funcionamento, se não se recorresse a outros tipos de explicação. Nesta linha, as hipóteses interpretativas de Almond e as formuladas por Sartori, Eckstein, Lijphart, Daalder e outros[11] fornecem material precioso para sair de um perigoso monocausalismo que se arrisca a impedir a compreensão da dinâmica de muitos sistemas políticos, para além de um superficial impressionismo. Os planos a considerar são pelo menos dois. O institucional, de um lado, e o estrutural, do outro. Não é tarefa deste trabalho avaliar o peso dos diferentes factores que influem na estabilidade do sistema nem medir a incidência que as variáveis institucionais têm no processo político. É certamente errado defender que o sistema eleitoral, por si só, assegura a estabilidade: é mais exacto afirmar, pelo contrário, que contribui para isso em ligação com uma série complexa de factores. Sem querer regressar a uma polémica clássica e sempre reemergente, Weimar não caiu por causa da adopção da proporcionalidade, nem a Áustria

[10] Sobre estas observações, v. as agudas observações de J. Linz, *op. cit.,* p. 112.

[11] Cf. G. Almond, «Comparative political systems», in *The Journal of Politics,* 1965, n.º 3, pp. 391 e segs., e «Approaches to developmental causation», in *Crisis, Choice and Change. Historical Studies of Political Development,* org. por G. Almond, S. Flanagan e P. C. Mundt, cit., pp. 1 e segs.; G. Sartori, *Parties and Party Systems,* cit.; H. Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy. A Study of Norway,* Princeton, Princeton University Press, 1966; A. Lijphart, «Consociational democracy», in *World Politics,* 1966, n.º 2, pp. 207 e segs., e *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands,* Berkeley, University of California Press, 1975.

dos anos 20 se tornou instável pelo mesmo motivo[12]. Os motivos essenciais da crise do sistema[13] estão na contraposição das forças em campo em alternativas rígidas e polarizadas. Igualmente distorcedora me parece a tese dos que imputam ao mecanismo de transformação de votos em mandatos a causa da incapacidade da IV República de manter um executivo estável. Embora possa concordar-se parcialmente com Vedel quando diz que «a lei eleitoral não facilitava nem a vida dos governos nem a sua estabilidade»[14], porque, na versão de 1951, provocava uma forte distorção da representação e um aumento do fraccionalismo partidário[15], deve-se ser muito lúcido ao afirmar as responsabilidades devidas às flutuações e à polarização do eleitorado[16]. O tipo de sistema partidário parlamentar condiciona, sem dúvida, a estabilidade governativa e até a própria eficácia da acção do executivo. Por outro lado, é evidente que não é o mero número das formações presentes na arena parlamentar que explica os diferentes «rendimentos», mas a «qualidade» das mesmas. Nesta perspectiva tem razão Sartori quando distingue entre classificação e mecânica dos sistemas de partido[17], integrando o critério puramente numérico com o relativo ao funcionamento dos contextos partidários e tendo em conta o nível de fragmentação e de distância ideológica entre os *partners*. Em suma, um sistema pode ser de formato bipartidário, mas a sua mecânica pode também não sê-lo; um outro pode ser multipartidário, mas funcionar de maneira bipolar. O que quer dizer que é determinante o tipo de partidos do sistema e o contexto sócio-estrutural em que nascem e operam. Como pode observar-se no quadro n.° 2, a Nova Zelândia, a Grã-Bretanha, a Austrália, Malta e o Canadá são caracterizados por um formato e por uma mecânica bipartidária que assegura uma estabilidade tendencial do executivo. O sistema eleitoral fornece ao partido de governo uma sólida maioria parlamentar e, dentro de certos limites, a conservação do formato. Na Áustria do segundo pós-guerra as mesmas duas formações que, durante os anos 20, se tinham contraposto frontalmente abriram caminho às coligações e depois à alternância. A polarização do SOP e do OVP conduziu a primeira república austríaca ao impasse: a responsabilidade não foi, pois, do sistema eleitoral débil. A redução da distância ideológica, a recíproca aceitação de um contexto internacional específico e a ultrapassagem de uma singularização internacional explicam o aparecimento do bipartidarismo com alternância e a duração no tempo dos governos. Na Alemanha e no Luxemburgo o sistema partidário solidificou-se num pluralismo moderado, enquanto a Irlanda, a Noruega, a Suécia, o Japão e a França se caracterizam pela presença de um partido predominante. Para além do caso alemão, em que o panorama partidário eleitoral e parlamentar se foi progressivamente homogeneizando, na França o mecanismo eleitoral parece incidir ainda muito fortemente sobre a realidade eleitoral, construindo artificialmente uma parte das condições de estabilidade, em estreita correlação com a estrutura da forma de governo semipresidencial. O multipartidarismo não impediu uma dinâmica bipolar na Noruega e na Suécia pela presença de um forte partido social-democrata, não obstante terem sido adoptados sistemas eleitorais considerados débeis. Países segmentados, como a Holanda e a Dinamarca, baseiam a sua estabilidade precisamente no mecanismo eleitoral não maioritário, que permite uma mediação das elites entre os blocos contrapostos. Por um lado, deve admitir-se que, a partir da observação empírica, quase todas as democracias de consideráveis dimensões adoptaram sistemas «fortes». Por outro, deve sublinhar-se que a opção do mecanismo eleitoral e o seu funcionamento estão estreitamente relacionados com o contexto de aplicação.

[12] Para uma crítica à tese de Hermens e de Glun cf. K. D. Bracher, *Die Auflossung der Weimarer Republik,* Konigstein-Dusseldorf, Athenaum-Droste, 1978, p. 326.

Além disso, cf. M. Antoni, «Die Legende von Weimar. 30 Jahre Grundgesetz», in *Demokratie und Recht,* 1979, n.° 4, pp. 402 e segs., que, aplicando a *Sperrklausel* actualmente em vigor, nega que ela teria impedido o colapso da República alemã.

[13] Cf. J. Dreijmanis, *Proportional Representation and its Effects: the Austrian Experience,* cit., pp. 50-51.

[14] Cf. G. Vedel, «Les institutions de la quatrième Republique», in *La Quatrième Republique...,* cit., p. 21.

[15] Cf. J. M. Cotteret-C. Emeri, *Les systèmes electoraux sous la quatrième Republique,* pp. 227 e segs.

[16] Cf. F. Goguel, *La vie politique sous la quatrième Republique,* pp. 195 e segs. Mais propenso a atribuir responsabilidades ao mecanismo eleitoral é M. E. Isaia, «L'instabilité ministerielle», *ibid.,* pp. 120 e segs.

[17] Cf. G. Sartori, *Parties and Party Systems,* pp. 125 e segs., e antes «Tipologia dei sistemi di partito», in *Quaderni di sociologia,* 1968, n.° 3, p. 201 (publicado também em *Mass Politics,* org. por E. Allardt e S. Rokkan, cit, p. 322; cf. também as observações de D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali,* pp. 143 e segs.

CONCLUSÕES

Como se viu, os sistemas eleitorais podem ser classificados segundo dois critérios: o primeiro, estático, subdivide-os, segundo os elementos constitutivos (fórmula, colégio, tipo de opção), em maioritários e não maioritários; o segundo reparte-os por um critério dinâmico baseado na mecânica manipulativa. O juízo sobre a manipulatividade, que preside ao critério da mecânica, articula-se em manipulatividade relativa à proporcionalidade e manipulatividade relativa à fragmentação. Os sistemas podem ser ordenados em «fortes» e «débeis», segundo a capacidade distorciva e redutiva. Na maior parte dos casos, mecanismos muito distorcivos são também muito redutivos, e vice-versa. Existem sistemas que, por causa do panorama partidário particular ou do próprio mecanismo eleitoral, fazem registar uma alta distorcividade e uma baixa redutividade, e vice-versa:

- Os sistemas eleitorais maioritários são utilizados por países que registam uma fragmentação eleitoral média inferior à existente nos países que adoptam mecanismos não maioritários. O número e a complexidade das fracturas determinam o panorama do sistema partidário. Daqui parece confirmada a hipótese de que os instrumentos de transformação dos votos em mandatos inspirados em critérios proporcionais

se inserem em contextos sociais e políticos atravessados por «fracturas» complexas e têm a finalidade de representar os grupos e mediar entre eles. Instrumentos não maioritários «fortes» são, pelo contrário, introduzidos com o duplo objectivo de reforçarem a legitimidade e seleccionarem a procura em sistemas fragmentados instáveis ou em transição da ditadura para a democracia;

- Os sistemas maioritários reduzem a fragmentação em maior medida do que os não maioritários;
- Os sistemas maioritários não reduzem a fragmentação em contextos partidários não estruturados e, em todo o caso, estão sujeitos a uma maior variabilidade, ao contrário dos não maioritários;
- Os sistemas maioritários reforçam o bipartidarismo parlamentar numa medida semelhante aos não maioritários. Os sistemas não maioritários «fortes» reforçam mais os primeiros dois partidos eleitorais do que os maioritários;
- Os sistemas maioritários premeiam muito mais o primeiro partido eleitoral do que os não maioritários;
- Os sistemas maioritários são, no conjunto, muito mais distorcivos; os não maioritários fortes podem sê-lo também;
- Os sistemas maioritários uninominais possuem um limiar de representação nacional mais baixo do que os não maioritários. *Plurality* e *majority* permitem a minorias concentradas adquirir mais facilmente a representação do que outros tipos de mecanismos, mas em sistemas estruturados reduzem a possibilidade de partidos emergentes a nível nacional. Sistemas não maioritários com cláusula-barreira seleccionam a complexidade partidária;
- O tipo de competição eleitoral e a legislação relativa às circunscrições e às preferências, mas sobretudo a «natureza» do partido e do eleitorado que o apoia, incidem sobre a organização dos partidos políticos;
- A estabilidade governativa depende apenas marginalmente da acção dos sistemas eleitorais, enquanto sobre ela influi de modo forte o tipo de partidos presentes na arena e a sua distância ideológica.

Estabilidade governativa e fragmentação no segundo pós-guerra

[QUADRO N.º 1]

	Fe	Fp	Bp	Pp	Ir	D	Tipo de sistema eleitoral			Tipo de sociedade	Estabilidade governativa em meses
							Classificação	Força (a)	Força (b)		
Nova Zelândia	0,567	0,486	99,9	57,1	-14,29	0,197	M	F	F	B	60,0
Áustria	0,588	0,552	94,1	49,2	-6,12	0,087	NM	F	De	B	44,7
Grã-Bretanha	0,597	0,520	97,1	53,4	-12,90	0,215	M	F	F	B	45,3
Malta	0,600	0,544	85,8	53,3	-9,33	0,131	NM	F	F	B	–
Austrália	0,632	0,608	84,2	48,9	-3,80	0,227	M	De	F	B	52,8
República Federal da Alemanha	0,642	0,606	86,4	47,6	-5,60	0,093	NM	F	De	PM	38,7
Canadá	0,669	0,572	85,0	55,0	-14,50	0,264	M	F	F	B	63,5
Irlanda	0,678	0,637	79,3	49,3	-6,05	0,103	NM	F	De	PP	47,7
Bélgica	0,698	0,669	75,5	41,9	-4,15	0,093	NM	De	De	PM	22,1
Japão	0,699	0,640	74,5	50,6	-8,51	0,171	M	F	F	PP	14,9
Suécia	0,705	0,686	68,8	47,9	-2,69	0,070	NM	De	De	PP	69,5
Luxemburgo	0,713	0,689	72,3	41,1	-3,36	0,135	NM	De	F	PM	37,7
Irlanda	0,726	0,711	69,2	38,7	-2,07	0,114	NM	De	De	PE	29,8
Noruega	0,736	0,688	67,7	49,3	-6,52	0,142	NM	F	F	PP	44,8
Itália	0,740	0,711	69,7	41,6	-3,92	0,092	NM	De	De	PE	10,8
Dinamarca	0,767	0,756	60,5	37,8	-1,43	0,061	NM	De	De	SM	26,2
Israel	0,792	0,780	57,5	38,7	-1,52	0,066	NM	De	De	EM	–
França V	0,802	0,719	63,8	45,8	-10,35	0,448	M	F	F	PP	22,3
Finlândia	0,814	0,799	49,7	26,5	-1,84	0,092	NM	De	De	EM	–
França IV	0,814	0,829	44,6	24,6	+1,84	0,131	NM	De	F	EP	5,8
Holanda	0,807	0,796	57,9	30,7	-1,40	0,052	NM	De	De	SM	29,3
Grécia	0,684	0,495	90,7	65,4	-27,63	0,400	NM	F	F	PP	–
Portugal	0,750	0,684	73,7	43,7	-8,80	0,201	NM	F	F	EP	–
Espanha	0,784	0,657	80,8	47,1	-16,20	0,354	NM	F	F	EM	–

Fe = fraccionalização eleitoral; Fp = fraccionalização parlamentar; Bp = % média de lugares dos dois primeiros partidos; Pp = % média de lugares do primeiro partido; Ir = índice de redução; D = índice de distorção; M = maioritário; NM = não maioritário; (*a*) sobre a fraccionalização; (*b*) sobre a proporcionalidade; F = forte; De = débil; B = bipartidária; PM = pluralismo moderado; PP = partido predominante; PE = pluralismo extremo; SM = segmentada moderada; EM = extrema moderada;
* Tipologia tirada de Sartori, *op. cit.*, pp. 310-312.

Estabilidade governativa e sistema eleitoral no primeiro pós-guerra

[QUADRO N.º 2]

Países	Duração média dos governos em dias	Tipo de sistema eleitoral	
		Classe	Força
Holanda (9-9-1918/10-8-1929)	996	NM(QN)	De
Reino Unido (10-1-1919/5-11-1931)	668	M(P)	F
Dinamarca (30-3-1920/30-4-1929)	533	NM(d'H)	De
Suécia (10-10-1917/7-6-1930)	461	NM(d'H)	De
Noruega (31-1-1913/12-5-1931)	441	NM(d'H)	De
Bélgica (31-5-1918/6-6-1931)	432	NM(d'H)	De
Irlanda (3-1-1919/1-3-1932)	368	NM(VST)	F
Checoslováquia (14-9-1918/7-12-1929)	340	NM(QN)	De
Finlândia (17-4-1919/4-9-1930)	294	NM(d'H)	De
Áustria (30-10-1918/3-9-1930)	267	NM(d'H e HB)	De
Itália (30-10-1917/30-10-1922)	260	NM(d'H)	De
França (16-11-1917/2-4-1929)	239	M(complexo)	F
Alemanha (9-11-1918/27-3-1930)	210	NM (A)	De
Espanha (23-3-1918/13-9-1923)	166	NM (VL)	F
Jugoslávia (-12-1918/3-10-1919)	154	NM(VST)	F
Portugal (16-5-1918/28-5-1926)	117	M(VL e d'H)	F

Fontes. – Os dados relativos à estabilidade foram publicados por J. Linz, *Crisis, Breakdown & Reequilibration. The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The John Hopkins University, 1978, pp. 111-112; para os relativos ao sistema eleitoral, v. tabela anterior.

IX. O BIPARTIDARISMO E A LEI DE DUVERGER*

William H. Riker

A LEI E A HIPÓTESE

A lei de Duverger, tal como ele a formulou, consiste no seguinte enunciado: «O sistema de maioria simples a uma só volta favorece o sistema bipartidário.» Duverger descreveu esta frase, dizendo: «De todas as hipóteses [...] neste livro, esta é a que mais se aproxima [...] talvez [...] de uma verdadeira lei sociológica» (Duverger, 1963, p. 217). Há outra frase relacionada com esta que Duverger não elevou, porém, ao estatuto de lei: «O sistema de maioria simples com uma segunda volta e representação proporcional favorece o multipartidarismo» (Duverger, 1963, p. 239). Designarei o primeiro enunciado por «lei» e o segundo por «hipótese». Estes enunciados estabelecem uma distinção entre três tipos de sistemas eleitorais que, embora não esgotem de modo algum toda a lista de sistemas actualmente utilizados, são os únicos que são utilizados com frequência suficiente para permitirem que se examine a relação que existe entre eles e o número de partidos políticos:

1. A votação por maioria relativa (a que Duverger chama, bastante enganadoramente, sistema de maioria simples e uma só volta), em que o único vencedor é o candidato que obtém mais votos. Havendo dois candidatos ou menos, o vencedor obtém uma maioria simples dos votos expressos. Havendo três ou mais candidatos, o vencedor poderá obter apenas uma maioria relativa;
2. A votação por maioria a duas voltas entre três ou mais candidatos, em que, na primeira volta, os vencedores são os dois candidatos com o maior número de votos e o segundo maior número de votos, respectivamente, disputando-se a segunda volta entre esses dois candidatos específicos, sendo vencedor aquele que obtiver uma maioria simples. Paralelamente ao sistema a duas voltas, existem vários métodos de votação alternativos

* *American Political Science Review*, n.º 76, 1982. Tradução de Mariana Pardal Monteiro.

em que é a contagem, e não a votação, que ocorre duas vezes, empregando-se a mesma definição de vitória que no sistema a duas voltas;

3. Representação proporcional, em que os vencedores são os candidatos que obtêm a mesma percentagem de votos, normalmente $(v/(s + 1))$ ou $[(v/(s + 1)) + 1]$, em que v é o número de votos expressos e s é o número de vencedores a seleccionar. Uma vez que $s > 1$, alguns vencedores terão forçosamente menos do que uma maioria relativa.

Embora seja fácil explicar a terminologia de Duverger, não é nada fácil esclarecer a ambiguidade da sua afirmação quanto à relação entre os sistemas eleitorais e o número de partidos. Será a votação por maioria relativa uma condição necessária do sistema bipartidário? Ou uma condição suficiente? Será ambas as coisas ou nenhuma delas? A afirmação de que a relação é «uma lei sociológica» sugere causalidade ou uma condição necessária e suficiente, ao passo que o emprego da palavra «favorece» sugere que a relação é, quando muito, probabilista, e não determinista. Creio que a formulação terá sido deliberadamente ambígua porque o próprio autor não estava inteiramente seguro daquilo que pretendia afirmar. Como não é imediatamente óbvio quais *deveriam* ser os termos precisos da afirmação, deixarei que a questão da relação seja resolvida durante o meu estudo do actual estado de conhecimento da lei.

A FORMULAÇÃO DA LEI

As ideias de Duverger foram publicadas pela primeira vez em 1951, mas, como é habitual no caso de leis científicas, já haviam sido amplamente discutidos e reformulados enunciados semelhantes com um grau de sofisticação crescente[1]. Com efeito, este tipo de enunciados começou a ser discutido entre o público quase logo a seguir a começarem a ser propostos ou adoptados métodos diferentes da votação por maioria relativa em eleições em que se esperava que votasse um elevado número de pessoas.

Os partidos políticos, independentemente das suas outras funções de carácter ideológico ou programático, servem para organizar as eleições. (Para um trabalho recente em que este tema é desenvolvido, v. Katz, 1980.) Os políticos e os candidatos com alguns interesses comuns – talvez apenas um desejo comum de vencer ou também uma ideologia comum ou uma identificação comum com um determinado grupo – fazem apelo aos eleitores com base numa causa comum, gerando assim partidos políticos. Atendendo a que um dos motivos do apelo comum é o desejo de vencer, não deve surpreender-nos que as definições

[1] É habitual designar-se a lei pelo nome de Duverger, não por ele ter tido muito a ver com a sua definição, mas antes por ter sido o primeiro a atrever-se a afirmar que se tratava, efectivamente, de uma lei. O nome presta, pois, homenagem tanto a uma faceta da personalidade de Duverger como a um avanço científico.

constitucionais de vitória afectem a formação de partidos. Se, por definição, o vencedor for aquele que obtiver o maior número de votos, ou seja, uma maioria relativa, então será razoável prever-se um sistema bipartidário, devido à necessidade de maximização dos votos que essa definição impõe. Como, a longo prazo, a melhor maneira de obter o maior número de votos é conseguir mais de metade, é provável que cada um dos dois partidos forme uma coligação na esperança, *antes das eleições,* de obter uma maioria. Se, por outro lado, estiver definido que o vencedor será aquele que receber mais de metade dos votos numa eleição a duas voltas, os candidatos não precisam, necessariamente, de maximizar os votos na eleição inicial, já que o candidato que ficar em segundo lugar na primeira volta poderá vir a obter votos suficientes para ganhar. E, se estiver definido que o vencedor será aquele que obtiver um número específico de votos inferior a metade (como acontece necessariamente no sistema de representação proporcional), então a necessidade de maximização dos votos deixa de existir por completo. Em suma, quando a definição aceite de vitória obriga os candidatos a maximizarem os votos a fim de vencerem (como acontece nos sistemas de votação por maioria relativa), eles terão fortes motivos para criarem um sistema bipartidário; mas, se para vencerem não precisarem de maximizar os votos (como acontece nos sistemas a duas voltas e de representação proporcional), então deixa de haver razão para se criar um sistema bipartidário.

As duas condições de um eleitorado numeroso e de propostas de métodos que não fossem a votação por maioria relativa encontraram-se reunidas na Europa na segunda metade do século XIX, mas só na década de 1850 é que o assunto veio a ser discutido pelo público em geral. Em 1856, a Dinamarca, que na altura tinha um eleitorado pouco numeroso, adoptou uma forma de representação proporcional para mais de metade dos deputados da sua legislatura, que era constituída por uma única câmara; aproximadamente na mesma altura, os projectos de lei de reforma de Lord John Russell, que não foram aprovados, previam aquilo que os Britânicos denominavam círculos eleitorais triangulares, uma forma rudimentar de representação das minorias que se baseava em cada eleitor ter direito a dois votos num círculo eleitoral de três deputados. Em 1859, Hare, em *The Election of Representatives,* descreveu um método complicado de representação proporcional, o método do voto único transferível; em 1861, Mill divulgou-o em *Considerations on Representative Government,* que continha uma justificação filosófica do método de Hare. Mill pensava que o parlamento devia ser composto «não só pelos dois grandes partidos», mas por representantes de «todas as minorias [...] constituídas por um número suficientemente elevado de eleitores» (Mill, 1910, p. 263), número esse que definia precisamente como sendo o número de eleitores dividido pelo número de mandatos. Mill argumentava que o método de Hare produziria esse resultado, o que significava que, na sua análise, havia logo à partida uma certa percepção da hipótese de Duverger, se bem que não houvesse necessariamente a mesma percepção da lei de Duverger. Essa percepção era bastante vaga, porém, porque no debate par-

lamentar sobre votação cumulativa realizado em 1867 Mill expressou-se de uma forma que revela claramente que considerava que a representação proporcional não iria afectar os dois grandes partidos:

> O senhor deputado disse uma coisa que me deixa absolutamente estupefacto. Disse que [...] era errado que a representação de qualquer comunidade a representasse apenas num único aspecto, representasse apenas um interesse – a sua opinião conservadora ou liberal; e acrescentou que neste momento isso não acontecia, mas que viria a acontecer no caso de esta proposta ser aprovada. A meu ver, nesse caso, mais ainda do que agora, cada partido desejaria tanto, se não mais do que agora, ver-se representado [...] pelos homens que fossem mais aceitáveis para a generalidade dos círculos eleitorais [Hansard, 1867, pp. 1103-1104].

Mill esperava nitidamente que o sistema proposto viesse a produzir adeptos conservadores do livre-cambismo, apoiantes conservadores da lei do milho, etc., sem perturbar o sistema bipartidário[2]. O grau de percepção dos adversários da mudança era aproximadamente idêntico. Disraeli, por exemplo, ao falar no mesmo debate contra a votação cumulativa (que foi, no entanto, adoptada sob a forma de «voto limitado», ou dois votos por eleitor nos círculos eleitorais de três deputados), disse o seguinte:

> Tenho defendido sempre, relativamente a esta votação cumulativa e a outros sistemas cujo objectivo é representar as minorias, que esses sistemas são admiráveis para introduzir nesta assembleia homens quezilentos – um inconveniente que conseguimos evitar até agora, embora pareça que neste momento há algumas excepções à regra geral [*N. B.* – Na altura Mill pertencia à outra bancada do parlamento] – mas não creio que devamos criar uma lei que vá aumentar o número desses espécimes [Hansard, 1867, p. 1112].

Muito recentemente, Duff Spafford enviou-me aquilo que ambos julgamos ser a primeira enunciação explícita da lei. Henry Droop, advogado inglês, defensor da representação proporcional e inventor da quota de Droop, escreveu o seguinte sobre a votação por maioria relativa em 1869:

> Cada eleitor só pode praticamente escolher entre dois candidatos ou conjuntos de candidatos. Como a vitória depende de se obter a maioria do total de votos de todos os eleitores, uma eleição não passa geralmente de uma competição entre os dois candidatos ou conjuntos de candidatos mais populares. Mesmo que haja outros candidatos a concorrer, os eleitores verificam normalmente que os seus votos serão ignorados se não votarem a favor de um dos dois partidos entre os quais as eleições estão verdadeiramente a ser disputadas.

[2] Leys (1959) afirma que Mill compreendia a lei de Duverger, embora aquilo que Leys e eu discutimos se relacionasse com o efeito da representação proporcional (a hipótese de Duverger), e não com o efeito da votação por maioria relativa (a lei de Duverger). Em qualquer caso, a observação de Leys é altamente anacrónica. Afirmar que Mill compreendia a lei de Duverger é o mesmo que dizer que uma criança que queimou os dedos compreende os princípios químicos da combustão.

Droop foi, evidentemente, influenciado por uma observação feita num discurso por Ernest Naville, presidente da Geneva Association for Reform, que Droop traduziu da seguinte maneira: «Quando é exclusivamente a maioria [o que Naville queria dizer era 'pela regra da maioria relativa'] a escolher os representantes de todos, os eleitores agrupam-se inevitavelmente em dois campos porque para se conseguir a representação é necessário obter uma maioria.» Naville não parecia acreditar que esta força fosse suficiente para promover o sistema bipartidário, e a posição de Droop em 1869 era ambígua. Mas, em 1881, argumentava já o seguinte: «Não consigo explicar estes fenómenos [isto é, os sistemas bipartidários] com base em qualquer teoria de uma divisão natural entre tendências de pensamento opostas; a única explicação que me parece possível é que os dois partidos contrários em que vemos os políticos dividirem-se em cada um desses países [Reino Unido, Estados Unidos, etc.] *foram formados e mantêm-se devido à votação por maioria.*» (Itálicos meus; Droop está a referir-se, evidentemente, à votação por maioria relativa.)

Esta é a primeira enunciação explícita da lei de Duverger de que tenho conhecimento. Em 1901 já era uma definição banal. Durante a controvérsia sobre a representação proporcional no contexto da nova constituição australiana, os Ashworth expuseram o problema da seguinte maneira:

> A afirmação de que todos os sectores da população têm direito à representação é aparentemente [...] tão justa que parece intolerável ter-se utilizado um método [...] que exclui a minoria [...] Mas, atendendo ao adágio de que é a excelência das velhas instituições que as preserva, será decerto irreflectido concluir-se que o actual método de eleição não tem qualquer mérito compensador. Pensamos que esse mérito existe – nomeadamente que *o actual método de eleição deu origem ao sistema partidário* [itálico do original; o sistema partidário a que se alude é, evidentemente, o de dois partidos]. Uma vez apreendida esta verdade, torna-se evidente que o sistema de Hare seria absolutamente destrutivo para o governo de um partido [...] A finalidade deste livro é sugerir uma reforma que possua as vantagens de ambos os métodos e não apresente as desvantagens de nenhum deles [Ashworth e Ashworth, 1900, pp. VII-VIII].

Escusado será dizer que os Ashworth não conseguiram realizar o seu objectivo, mas merecem que lhes seja dado crédito por terem enunciado claramente não só a lei, mas também a hipótese de Duverger.

A ACEITAÇÃO DA LEI

Na secção anterior descrevi uma evolução gradual que culminou com a exposição clara e inequívoca dos dois enunciados de Duverger vinte anos depois de Hare e setenta anos antes de Duverger. Nos cinquenta anos seguintes, o apoio dos estudiosos tornou-se bastante geral, pelo que era efectivamente razoável que Duverger chamasse lei a um deles. Essa evolução caracterizou-se por um cepticismo inicial, a que se seguiu uma aquiescência crescente.

A. Lawrence Lowell, cujos livros sobre política comparada dominavam este campo na viragem do século, considerava que o sistema bipartidário era essencial para um governo parlamentar eficaz. Atribuía esse sistema, na Grã-Bretanha, à experiência histórica do povo inglês, mas pensava também que o facto de não existir em França se devia ao sistema maioritário a duas voltas (Lowell, 1896). Assim, com efeito, Lowell aceitava a hipótese de Duverger, mas não a sua lei. Outros estudiosos de renome desse período foram menos claros. Ostrogorski, por exemplo, estava tão interessado em acabar com os partidos políticos através das reformas que lhe eram tão caras que nunca chegou a diagnosticar inteiramente as causas das características estruturais dos partidos (Ostrogorski, 1908, vol. 2, p. 705). Os publicistas pragmáticos, animados pela controvérsia acerca da representação proporcional, que foi considerada uma possibilidade ou adoptada na maior parte dos países europeus entre 1900 e 1925, tendiam a preferir a representação proporcional quando pertenciam a partidos não maioritários e a opor-se a ela quando pertenciam a partidos maioritários ou que se aproximavam de uma maioria. Por conseguinte, implicitamente, comportavam-se como se concordassem com a lei de Duverger. Um autor que manifestou explicitamente essa concordância foi MacDonald, que veio mais tarde a ser ministro de um governo trabalhista e que escreveu frequentemente contra a representação proporcional, explicando claramente as forças que estavam envolvidas na lei de Duverger (MacDonald, 1909, p. 137). Como socialista, MacDonald pensava que o sistema de eleição por maioria relativa era uma boa disciplina para novos partidos socialistas, como o Partido Trabalhista; além disso, quando o seu partido ganhasse, pretendia que ganhasse tudo – o governo de Sua Majestade – e não apenas a oportunidade de participar numa coligação. Por outro lado, a maior parte dos publicistas pertencentes a minorias não eram tão sinceros e, quando manifestavam a sua preferência pela representação proporcional, rejeitavam tipicamente a hipótese de Duverger (sobre o efeito da representação proporcional), dizendo que os países em que não havia representação proporcional não tinham muitas vezes sistemas bipartidários. (Como exemplo, cito Williams: «Na França, na Itália e na Alemanha, há mais partidos do que no nosso país [a Grã-Bretanha] [...] Mas isto não se deve à representação proporcional») (Williams, 1918, p. 68). Pelo contrário, aqueles que se opunham à representação proporcional não se mostravam muito seguros. Os autores do *Relatório* da Royal Commission on Electoral Systems observaram intrigados: «Há quem afirme que surgiriam inúmeros partidos pequenos quando se eliminasse a influência repressiva do método da maioria [referiam-se à maioria relativa]; outros afirmam que o sistema bipartidário sobreviveria a qualquer tipo de mudança do mecanismo» (Royal Commission on Electoral Systems, 1910, p. 31).

Deu-se uma evolução intelectual em dois sentidos que eliminou as dúvidas. Por um lado, na década de 1930 registou-se uma insatisfação crescente quanto ao sistema de representação proporcional; por outro lado, os estudiosos aprofundaram a sua análise das origens do sistema bipartidário que caracterizava o regime eficaz dos Estados Unidos. Atendendo a que a insatisfação com a representação proporcional estava ligada à hipótese de Duverger (de que a representação proporcional dava origem a múltiplos partidos, sendo este o menor dos dois enunciados de Duverger), irei passar por cima de grande parte desse debate, que visava especialmente identificar as razões dos êxitos iniciais do Partido Nacional Socialista alemão. Podemos observar um excelente exemplo do efeito dessa experiência nas duas edições de um panfleto da Fabian Society escrito por Finer, um destacado estudioso da política comparada. Na 1.ª edição (Finer, 1924) Finer criticou a representação proporcional em termos muito semelhantes aos de MacDonald quinze anos antes, isto é, cómo um sistema que não permitia uma clara definição das responsabilidades. Na 2.ª edição (Finer, 1935), porém, acrescentou um pós-escrito em que considerava a representação proporcional na Itália e na Alemanha responsável pelo aumento do número de partidos políticos. Em seguida, atribuía a debilidade dos executivos e a instabilidade dos governos à multiplicidade de partidos, explicando a ascensão de Mussolini e de Hitler como uma reacção a essa situação. «As pessoas ficam tão confusas com a ineficácia dos governos que aceitam qualquer tipo de ditadura [...]» (Finer, 1935, p. 16). O trabalho de Hermens, *Democracy or Anarchy: a Study of Proportional Representation* (1941), constitui a condenação mais elaborada desse sistema eleitoral, considerando que promove o nacional-socialismo, e, embora não tenha sido publicado senão em 1941, a informação nele contida já antes fora amplamente divulgada durante vários anos. Embora, actualmente, muitas pessoas reconheçam que Finer e Hermens explicaram efeitos e fizeram deduções de uma forma demasiado fácil, continuam a ser frequentemente citados, e a recolha de informação sobre este assunto por parte de Hermens e outros autores (por exemplo, Mellen, 1943) produziu, a meu ver, um importante efeito de persuasão a favor da hipótese de Duverger.

O estudo erudito do sistema bipartidário tendia a aumentar as provas a favor da lei de Duverger e a certeza dos estudiosos quanto à mesma. Holcombe, cientista político americano de renome da primeira metade do século, enunciara já a lei de Duverger em 1910: «A tendência para o bipartidarismo no sistema de eleições por maioria relativa é [...] quase irresistível» (Holcombe, 1910). Embora ainda em 1919, Monro, num manual que gozou de grande popularidade, tenha atribuído o sistema bipartidário ao «carácter prático da raça anglo-

saxónica» (Monro, 1919, p. 329), e embora os autores de outros manuais amplamente divulgados na década seguinte (por exemplo, Merriam, Ogg e Sait) tenham evitado o assunto por completo, a ideia de que a eleição de chefes do executivo por maioria relativa estava na origem do sistema bipartidário americano já se encontrava bem estabelecida em 1933. MacMahon argumentava que «as tendências centrífugas [isto é, para a formação de numerosas facções] eram compensadas pelo facto de a necessidade de escolher um único candidato ter reduzido drasticamente as alternativas que se ofereciam aos eleitorados» (MacMahon, 1938). Este exemplo de eleições presidenciais e de governadores revelou-se extraordinariamente convincente e, passada uma década, a forma mais geral da lei de Duverger já estava consagrada nos manuais americanos de maior divulgação. Assim, Friedrich observava que «o círculo de um só deputado com eleições por maioria relativa [...] obriga o eleitorado a escolher entre duas alternativas bem definidas» (Friedrich, 1937, p. 290) e Schattschneider escrevia que «o sistema de um círculo de um só deputado aliado a eleições por maioria relativa [...] traduz-se numa *ligeira* discriminação [itálico do original] contra o segundo partido, mas, em relação ao terceiro, quarto e quinto partidos, a força dessa tendência multiplica-se a ponto de eliminar as suas oportunidades de conseguirem sequer mandatos» (Schattschneider, 1942, p. 75), força essa que garante assim, exactamente, dois partidos. Key (1949) chegou mesmo a aplicar a ideia da lei ao sistema superficialmente monopartidário dos estados da antiga Confederação, observando que, nos casos em que as eleições primárias do partido dominante se realizavam de acordo com a regra da maioria relativa, havia bifaccionalismo e, quando se realizavam de acordo com o sistema maioritário a duas voltas, havia multifaccionalismo. Todavia, Key não estava seguro desse efeito, porque também pensava que a principal força por detrás do bifaccionalismo era talvez a existência de uma importante oposição republicana.

A aceitação da lei e da hipótese de Duverger por parte dos estudiosos era, portanto, bastante geral na altura em que ele as apresentou. O contributo do próprio Duverger foi duplo: (1) estabeleceu uma distinção nítida entre a lei e a hipótese, que, até então, haviam sido incorrectamente interpretadas como duplicações uma da outra (atendendo a que os sistemas de maioria relativa e proporcional são apenas dois entre muitos outros, a ausência de um deles implica efectivamente a presença do outro); (2) recolheu e organizou sistematicamente uma grande quantidade de informação histórica com vista a corroborar ambos os enunciados, tornando bem clara a sua verdadeira importância.

A HIPÓTESE POSTA À PROVA

Irei começar pela hipótese de Duverger (a representação proporcional e os sistemas maioritários favorecem os sistemas multipartidários). O próprio

Duverger não se sentia muito seguro desta hipótese, não a considerando uma lei, e enunciou-a apenas como uma associação probabilista, e não determinista.

A primeira crítica feita à hipótese foi, no entanto, totalmente deslocada. Grumm (1958) afirmou que o sentido causal estava invertido na hipótese, que não era a representação proporcional que dava origem a sistemas multipartidários, mas antes estes que davam origem à representação proporcional. Aduziu como prova o facto de cinco governos do continente europeu terem adoptado a representação proporcional numa altura em que já tinham mais de dois partidos. Essa medida destinar-se-ia, supostamente, a preservar o equilíbrio entre os partidos existentes. Mas na altura da adopção todos esses governos ou tinham sistemas maioritários (isto é, a duas voltas), ou já tinham tido representação proporcional anteriormente, ou não tinham qualquer experiência da democracia. Uma vez que Duverger aliava o sistema maioritário à representação proporcional como causa do multipartidarismo, tal como haviam efectivamente feito Lowell (1896) e Holcombe (1910), é perfeitamente natural, com base na hipótese, que os sistemas multipartidários tenham surgido nos cinco países no momento em que efectivamente surgiram, ou seja, antes da representação proporcional. Por conseguinte, a prova de Grumm confirma a hipótese, em vez de a refutar.

Aliás, os poucos países europeus que mudaram da maioria relativa para a representação proporcional também mudaram de um sistema bipartidário para um sistema multipartidário (Polyzoides, 1927).

Mas, independentemente do erro de Grumm, há numerosos contra-exemplos da hipótese de Duverger. A Austrália tem há muito o voto alternativo, que pode ser interpretado quer como uma forma rudimentar do sistema de Hare, quer como uma versão do sistema maioritário. Os seus partidos aumentaram, efectivamente, de dois para três, e este número tem-se mantido. No entanto, se a hipótese estivesse certa, esse número teria continuado a aumentar. Isso não aconteceu e, com efeito, o terceiro partido não é senão um apêndice dos dois principais partidos. A Áustria tem mantido a representação proporcional e, simultaneamente, um sistema bipartidário desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O seu sistema eleitoral não apresenta qualquer característica evidente que justifique esse facto, pelo que pode considerar-se que se trata efectivamente de um contra-exemplo da hipótese. Apesar da representação proporcional parcial, a Alemanha apresenta, desde 1945, um sistema com dois grandes partidos e um terceiro pequeno partido permanentemente aliado ao mesmo grande partido. No entanto, o caso da Alemanha não é um bom contra-exemplo, porque o sistema proporcional também inclui uma componente de maioria relativa, com a qual os seus autores pretenderam reduzir ao mínimo o número de partidos acima de dois. Por último, o caso da Irlanda é um contra-exemplo devastador. Apesar de empregar o sistema de Hare, o número de partidos têm vindo a diminuir acentuadamente depois de ter atingido um ponto alto em 1927, altura em que havia sete partidos e catorze independentes. Em 1969 havia três partidos, um dos

quais era muito pequeno, e um independente. Este resultado veio a repetir-se substancialmente em 1973 e 1977, ano em que um dos partidos obteve uma maioria absoluta dos votos. Naturalmente, um estudioso das eleições irlandesas, que a princípio parecia aceitar a hipótese de Duverger (O'Leary, 1961), veio depois a rejeitá-la explicitamente (O'Leary, 1979, pp. 112-113). Katz (1980) tentou ignorar este contra-exemplo, chamando ao sistema de Hare uma variante da regra da maioria relativa (p. 40, porque a votação incide sobre candidatos, e não sobre partidos), prevendo, depois (p. 61), com base na hipótese de Duverger, que deveria haver um maior número de partidos na Irlanda do que na Grã-Bretanha (onde a regra da maioria relativa não se encontra modificada) e menos do que na Itália (onde vigora o sistema de listas por partido, com representação proporcional). No entanto, esta é uma solução muito fácil. O sistema de Hare é indubitavelmente proporcional e carece inteiramente da principal característica da regra da maioria relativa, nomeadamente a força que leva os partidos a maximizarem os votos.

Uma vez que estes quatro exemplos parecem não ter nada em comum, dir-se-ia que é impossível salvar a hipótese modificando-a. E é esta a lição que devemos extrair da análise mais geral que Rae fez destes casos. Rae demonstrou muito claramente que para um novo partido ser bem sucedido a representação proporcional não é condição necessária (v., por exemplo, o Partido Trabalhista britânico num sistema de maioria relativa) nem suficiente (veja-se a inexistência de terceiros partidos bem sucedidos na Áustria). Em vez disso, Rae (1971, pp. 151-158) apresenta uma lista de sete variáveis – uma das quais é a existência de representação proporcional – que podem estar associadas ao sucesso dos novos partidos. De um modo geral, Rae apresenta argumentos extremamente fortes destinados a provar que a hipótese, pelo menos no que se refere à representação proporcional, não pode ser mais do que uma associação de ideias probabilista.

As provas empíricas são menos concludentes no caso do sistema maioritário a duas voltas. Para além de Duverger, ninguém mais dedicou muita atenção à ligação entre os sistemas partidários e o sistema maioritário a duas voltas. A maioria dos governos do continente europeu utilizaram este sistema antes de adoptarem a representação proporcional, e, como já se referiu, Lowell (1896) e, posteriormente, alguns defensores da representação proporcional (por exemplo, Williams, 1918) estavam convencidos de que o sistema multipartidário surgia como resposta política racional a essa regra. Canon (1978) foi quem pôs a relação à prova da forma mais notável. Foi inspirado, principalmente, pela incerteza de Key (1949) quanto ao facto de a hipótese se aplicar ao multifaccionalismo dos estados sulistas. Canon utilizou como dados a presença do bifaccionalismo ou do multifaccionalismo entre 1932 e 1977 nas primárias do Partido Democrático para a eleição de governadores em dezasseis estados sulistas e fronteiriços. Dez desses estados utilizam eleições primárias com um sistema maioritário a duas voltas, sendo necessária uma maioria para o candidato ser nomeado, seja na primeira volta, seja na

segunda. Os outros seis estados utilizam o método da maioria relativa, havendo apenas uma volta nas eleições primárias. Embora o faccionalismo não seja fácil de medir, um índice razoável do mesmo revelou – aproximando-se bastante da hipótese de Duverger – que, com excepção de um estado, todos os estados com eleições primárias que utilizavam o método da maioria relativa apresentavam um faccionalismo inferior – muitas vezes bastante inferior – ao de todos os estados com eleições primárias que utilizavam um sistema maioritário a duas voltas. Em relação à excepção, West Virginia, o índice era apenas ligeiramente superior. Além disso, a percentagem dos votos das eleições primárias a favor do candidato com mais votos (e dos dois candidatos com mais votos) era muito maior nos estados em que se aplicava a maioria relativa do que naqueles em que se aplicava o sistema maioritário a duas voltas, que é exactamente aquilo que seria de esperar se fosse verdade que o sistema a duas voltas fomenta o multifaccionalismo. No entanto, as médias longitudinais escondem desvios significativos. Canon observou também que na última década surgiu no Alabama, um estado que utiliza o sistema maioritário a duas voltas, algo que se aproxima do bifaccionalismo, ao passo que West Virginia, um estado que utiliza o método da maioria relativa, continuava a apresentar um multifaccionalismo relativamente evidente no princípio desse período. Como estas duas excepções ainda não foram cabalmente explicadas, isto só vem reforçar a ideia de que a hipótese de Duverger não passa de uma associação probabilista.

Isto é, a meu ver, aquilo que uma interpretação teórica, em termos de escolhas racionais por políticos, parece sugerir. A teoria da escolha racional, que está implicitamente subjacente à hipótese, consiste em que a representação proporcional e o sistema maioritário a duas voltas oferecem ambos aos políticos um incentivo para formarem novos partidos, sem lhes oferecerem qualquer desincentivo. O incentivo é que estes sistemas, em determinadas configurações de coligações potenciais, por vezes, permitem que os novos partidos (e políticos até então excluídos) consigam obter alguma influência política com relativamente poucos votos. Ou seja, nesses sistemas um novo partido não precisa de obter o maior número de votos para vencer, mas apenas menos um número indefinido de votos do que aqueles que obtiveram o maior número de votos. No sistema de representação proporcional, o candidato ou lista que fique em segundo lugar em termos de número de votos consegue quase sempre obter mandatos, tal como candidatos com um número ainda menor de votos. Com efeito, a finalidade do sistema é precisamente produzir esse resultado. No sistema maioritário a duas voltas, o candidato que inicialmente fica em segundo lugar pode acabar por ganhar desde que os apoiantes dos candidatos eliminados votem a seu favor na segunda volta. Portanto, se um grupo de políticos considerar que tem oportunidade de vir a colocar-se em segundo lugar, terceiro lugar, etc., muitas vezes valerá a pena formar um novo partido.

No sistema de maioria relativa, por outro lado, esse incentivo positivo transforma-se num desincentivo, porque é raro os fundadores potenciais de um novo partido preverem a possibilidade de virem a ficar em primeiro lugar. Isto, por sua vez, constitui um desincentivo real, já que é provável os dirigentes do novo partido virem a ser considerados politicamente irrelevantes. No entanto, este desincentivo não existe nos sistemas de representação proporcional e maioritário a duas voltas, porque os dirigentes dos partidos que não vingam são bem recebidos em coligações alargadas dos partidos que efectivamente subsistem. Nenhum aspecto deste sistema de incentivos é suficientemente forte para permitir que se afirme com segurança que esses sistemas eleitorais favorecem a formação de múltiplos partidos. O incentivo é fraco porque apenas funciona quando as pessoas querem formar novos partidos por outras razões. No entanto, haverá decerto muitas configurações de coligações potenciais, configurações que se mantêm durante várias eleições, que não permitem supor que seja provável os novos partidos ficarem em segundo lugar (que é, provavelmente, o que acontece na Áustria) ou mesmo em terceiro lugar (que é, provavelmente, o caso da Irlanda). Do mesmo modo, o facto de não haver um desincentivo à formação de novos partidos no sistema de representação proporcional em si não é muito importante. Embora a existência de representação proporcional impeça a utilização directa do desincentivo inerente à votação por maioria relativa, há outros tipos de desincentivos eficazes que podem combinar-se com a representação proporcional, como já tem acontecido na Alemanha e talvez na Áustria. Portanto, o incentivo não é suficiente e o desincentivo não é necessário. Assim sendo, a hipótese não pode ser válida em termos deterministas, embora haja, sem dúvida, uma associação probabilista relativamente forte entre a representação proporcional ou o sistema maioritário a duas voltas, por um lado, e o sistema multipartidário, por outro.

A TEORIA POSTA À PROVA

Podemos, portanto, considerar que a hipótese de Duverger, na sua forma determinista, se encontra posta de parte (embora continue a ser útil na prática) e passar à questão mais interessante da lei de Duverger (que estabelece uma relação entre as eleições por maioria relativa e os sistemas bipartidários). As dificuldades que a lei levanta são menores. Embora existam contra-exemplos, estes não são definitivos, pelo que a lei poderá vir a sobreviver desde que seja convenientemente modificada. Se conseguirmos enquadrá-la numa teoria apropriada, é possível até que venha a revelar-se convincente.

Os dois melhores contra-exemplos da lei de Duverger são os do Canadá e da Índia, onde, apesar das eleições por maioria relativa, há mais de dois partidos. No estudo que Rae fez de 121 eleições em 20 países, 30 eleições foram realizadas segundo as regras da maioria relativa e entre estas houve 7 – todas elas no

Canadá – em que mais de 10% dos votos foram expressos a favor de um terceiro partido. Rae explicou que o desvio do caso canadiano se devia ao facto de alguns partidos geograficamente locais sobreviverem como partidos principais em algumas províncias, embora, a nível nacional, fossem terceiros partidos. Esta situação decorre, sem dúvida, da extrema descentralização do governo canadiano, em que a possibilidade de controlo provincial é suficiente para motivar a acção política.

Com base na excepção que o Canadá representa, Rae reformulou a lei de Duverger, transformando a teoria de que «o sistema de maioria simples a uma só volta favorece o sistema bipartidário» em «as fórmulas que envolvem a maioria relativa estão quase sempre associadas à concorrência bipartidária, excepto nos casos em que existam partidos minoritários locais fortes» (Rae, 1971, p. 95). Rae observou que a sua revisão produzira um «enunciado muito menos sensacional» (Rae, 1971, p. 96), se bem que, ao falar dos efeitos a longo prazo das fórmulas baseadas na maioria relativa, tenha concluído reafirmando o enunciado de Duverger. Depois de referir a excepção canadiana, Rae diz: «Na medida em que a lei eleitoral exerce uma pressão controladora, o círculo que elege apenas um deputado irá, provavelmente, impelir o sistema no sentido da concorrência bipartidária» (Rae, 1971, p. 143), e isto é praticamente o que diz a frase de Duverger, empregando-se como estrutura verbal «irá, provavelmente, impelir o sistema no sentido de» em vez de «favorece».

A razão pela qual Rae caiu nesta armadilha lógica de, simultaneamente, negar e depois afirmar a lei de Duverger é que, tal como o próprio Duverger, Rae não conseguiu decidir se a lei era determinista ou probabilista. Por isso, a reafirmação de Rae é determinista, embora a utilize de uma forma probabilista. Creio que a razão da sua ambivalência reside na sua convicção de que a lei determinista modificada era «menos sensacional» e menos útil. Mas, a meu ver, não há nada de repreensível em imporem-se condições a uma lei. A forma elementar da lei da procura é que «as curvas da procura não apresentam um declive positivo», mas para enunciar esta lei correctamente deveria dizer-se «desde que os outros preços, o rendimento e as preferências permaneçam constantes, as curvas da procura não apresentam um declive positivo», o que será talvez menos «sensacional» – se o que se pretende da ciência é sensação –, mas decerto mais útil, por ser mais preciso. Do mesmo modo, a revisão de Rae traduz-se numa maior precisão e utilidade.

O outro contra-exemplo da lei de Duverger, o da Índia, apresenta mais dificuldades. A Índia adoptou as eleições por maioria relativa mais ou menos na mesma altura em que Duverger formulou a sua lei e só uma vez é que se realizou nesse país algo que se assemelhasse a uma eleição bipartidária. O Partido do Congresso, que é o partido de Nehru, da sua filha, Indira Gandhi, e do seu neto, Rajiv Gandhi, tem mantido uma posição dominante durante grande parte do período de trinta anos posterior a 1951, embora os seus candidatos nunca tenham chegado a obter 50% dos votos. Devido ao elevado número de

candidatos em muitos círculos eleitorais, um verdadeiro sistema multipartidário, o Partido do Congresso tem geralmente transformado uma minoria eleitoral numa maioria de mandatos legislativos. É curioso que os numerosos pequenos partidos não desapareçam nem se fundam. Têm vindo a diminuir desde 1951, mas continua a haver, pelo menos, quatro ou cinco partidos significativos. Por que será que a lei de Duverger está a levar tanto tempo a funcionar?

Foram apresentados dois tipos de explicações para isso. Weiner (1957, pp. 223 e 262-264) argumentou que os partidos menores eram grupos sociais que proporcionavam satisfação emocional aos activistas, sem que isso tivesse nada a ver com o objectivo de ganhar eleições. Uma vez que se supõe que os activistas privilegiam os prazeres inerentes a pertencerem a um partido, e não os benefícios do mandato, segundo a teoria de Weiner, não é de esperar que o número de partidos venha a diminuir, a não ser acidentalmente. Embora creia que Weiner estava certo ao analisar a motivação dos políticos, e não a dos eleitores, foi um erro grave ter metido todos os políticos no mesmo saco. É verdade que os dirigentes dos outros grandes partidos, além do Partido do Congresso, se comportam como se fossem intensamente motivados pela possibilidade de virem a obter um mandato. Atribuir-lhes uma lealdade de grupo que os impede de fazerem o que é necessário para ganharem é considerá-los homens verdadeiramente irracionais. Creio, no entanto, que são tão racionais como os políticos ocidentais, pelo que rejeito a explicação de Weiner, excepto na medida em que se aplica a partidos muito pequenos e politicamente irrelevantes.

Numa outra ocasião (Riker, 1976) sugeri uma explicação diferente. Como o Partido do Congresso, o maior partido, se situa, segundo creio, ao centro de um leque ideológico, esse partido tem sido, a maior parte das vezes, a segunda escolha de muitos eleitores tanto à sua esquerda como à sua direita. Por conseguinte, a maior parte das vezes terá sido um vencedor «Condorcet», embora nunca tenha obtido uma maioria absoluta[3]. O Partido do Congresso só tem sido derrotado, nitidamente, em alturas em que a oposição estava tão imbuída de um ódio popular intenso a Indira Gandhi ou de uma ânsia elitista tão intensa por cargos ministeriais que tanto os políticos como os eleitores conseguiram pôr de lado as suas preferências ideológicas e agir como se o Partido do Congresso

[3] Um vencedor «Condorcet» é um candidato que consegue vencer qualquer outro candidato numa competição a dois. Esse vencedor, ainda que obtenha apenas uma maioria relativa, encontra-se decerto numa posição mais forte do que o vencedor por uma maioria relativa que fosse vencido em competições a dois, porque os apoiantes dos candidatos de outros partidos se juntariam para o derrotarem. No caso da Índia, o Partido do Congresso tem sido talvez um vencedor «Condorcet». Isto é, provavelmente, conseguiria derrotar os direitistas numa competição a dois, porque os esquerdistas votariam a seu favor, e não os direitistas; do mesmo modo, provavelmente, conseguiria vencer os esquerdistas numa competição a dois, porque os direitistas votariam a seu favor, e não os esquerdistas.

estivesse no fim da sua lista de preferências. Nos casos em que isso aconteceu, o Partido do Congresso foi derrotado tanto nas eleições estaduais como nacionais. Depois, tipicamente, as coligações de cada extremo contra o centro (como o Janata em 1977-1979) dissolveram-se e o Partido do Congresso voltou a ganhar, provavelmente como escolha «Condorcet». Partindo destas ideias, construí um modelo em que, havendo participantes racionais interessados em privilegiar a satisfação política (isto é, a obtenção de cargos e as preferências ideológicas), o equilíbrio multipartidário era compatível com eleições por maioria relativa (Riker, 1976). O aspecto essencial deste modelo era que no sistema multipartidário havia habitualmente um partido que era um vencedor «Condorcet». Com base nesse aspecto, é possível rever a lei de Duverger e ir mais longe, incorporando nela a revisão de Rae, de modo a ter em conta estas duas excepções óbvias (o Canadá e a Índia).

De acordo com a minha revisão, a lei passa a ser a seguinte:

> O sistema de eleição por maioria relativa gera e mantém a concorrência bipartidária, excepto nos países em que os terceiros partidos a nível nacional são permanentemente um dos dois partidos a nível local e nos países em que um partido entre vários é quase sempre o vencedor «Condorcet» nas eleições.

Note-se que esta formulação é determinista – uma tentativa de evitar a ambiguidade de Duverger e de Rae. A lei afirma que a regra da maioria relativa, com as excepções referidas, é condição suficiente para um sistema bipartidário. Não é, todavia, uma afirmação de uma relação causal, na medida em que a regra da maioria relativa não é nitidamente uma condição necessária (veja-se o caso da Áustria).

A TEORIA DA VOTAÇÃO SOFISTICADA

A reformulação da lei que acabo de referir é inteiramente compatível com aquilo que conhecemos do mundo empírico, explicando não só a longa história da concorrência bipartidária nos países anglo-americanos em que se pratica a votação por maioria relativa, mas também as excepções evidentes, como o Social Credit no Canadá, os Irlandeses na Grã-Bretanha no século XIX, o agrupamento multipartidário em volta do Partido do Congresso na Índia e os escassos terceiros partidos nos Estados Unidos que conseguiram sobreviver a mais de uma eleição. Mas a lei em si é inteiramente empírica, um registo de observações. Não explica nada e nada nos diz sobre a forma como funciona.

Duverger apresentou duas razões teóricas para explicar por que motivo a regra da maioria relativa destruía os terceiros partidos: (1) um «efeito mecânico», que consistia na insuficiente representação dos partidos não vencedores; (2) um «factor psicológico», que consistia em os eleitores não quererem

desperdiçar os seus votos em perdedores. Estas duas razões derivam ambas (implicitamente) de uma visão dos políticos e dos eleitores como actores racionais, isto é, como indivíduos que procuram obter a utilidade máxima. O efeito mecânico dá aos políticos um incentivo para abandonarem os partidos que obtêm ainda menos votos do que aquilo que seria de prever. O factor psicológico dá aos eleitores – perante o risco de desperdiçarem o seu voto e de este vir a contribuir indirectamente para a vitória de um partido menos apreciado – um incentivo para votarem a favor da sua segunda escolha. Se ambos estes enunciados estiverem correctos, será possível combiná-los, como fez Duverger, de modo a obter-se uma explicação teórica da forma como a lei funciona.

A existência do efeito mecânico foi contestada por Grumm (1958) com base em provas muito modestas. Mas Rae (1971, pp. 88-92) demonstrou definitivamente, através de uma comparação empírica, que as regras da maioria relativa davam uma maior vantagem aos grandes partidos em relação aos partidos pequenos do que as regras da representação proporcional. Sprague (1980) levou a análise de Rae um pouco mais longe ao calcular precisamente em que medida os sistemas de maioria relativa são desfavoráveis aos terceiros partidos. Um sistema justo ou imparcial é, evidentemente, aquele em que, independentemente do número de votos obtidos por um partido, este obtém um número de mandatos na legislatura proporcional ao número de votos que obteve. Em quase todos os sistemas, os partidos com uma pequena proporção dos votos obtêm uma proporção ainda menor de mandatos (uma tendência negativa), e os partidos com uma maior proporção dos votos obtêm uma proporção ainda maior de mandatos (uma tendência positiva). Partindo do trabalho de Tufte (1973), Sprague definiu um limiar perfeitamente objectivo da percentagem dos votos, o ponto *B*, que um partido teria de passar à medida que o seu número de votos fosse aumentando, e em que deixaria de estar sujeito à tendência negativa, passando a beneficiar da tendência positiva. Utilizando os dados de Rae, Sprague calculou que nos sistemas de maioria relativa *B* era 0,32 e nos sistemas proporcionais era 0,12. Ou seja, nos sistemas proporcionais, os terceiros partidos obtêm uma proporção favorável de mandatos se obtiverem um oitavo dos votos ou mais, ao passo que nos sistemas de maioria relativa apenas obtêm um tratamento justo se obtiverem um terço dos votos ou mais. Esta comparação revela muito claramente que o «efeito mecânico» de Duverger representa um tremendo desincentivo à formação de terceiros partidos. Não parece haver grandes dúvidas de que nos sistemas de maioria relativa este efeito é tido em conta pelos organizadores potenciais de terceiros partidos, contribuindo para os dissuadir desse esforço.

A principal questão que se põe, portanto, é a da validade do «factor psicológico», que Downs descreveu muito claramente da seguinte maneira:

> Um eleitor racional decide, em primeiro lugar, qual o partido que, na sua opinião, irá beneficiá-lo mais; em seguida, procura prever se esse partido tem qualquer probabilidade de ganhar. Age desta forma porque o seu voto

> deve ser gasto como parte de um processo de selecção, e não como forma de manifestar uma preferência. Portanto, mesmo que prefira o partido *A*, estará a «desperdiçar» o seu voto em *A* se este não tiver qualquer probabilidade de vencer, por serem muito poucos os eleitores que o preferem a *B* ou *C*. A escolha relevante neste caso é entre *B* e *C*. Uma vez que o voto a favor de *A* não é útil no processo de selecção propriamente dito, expressá-lo dessa forma é irracional [Downs, 1957, p. 48].

Aquilo que Downs descreve passou a chamar-se votação sofisticada, através da qual o eleitor tem em conta aquilo que prevê serem os votos dos outros, votando depois de modo a produzir o resultado *realizável* que será melhor para si, independentemente de o seu voto ser ou não sincero (isto é, independentemente de optar pela sua alternativa preferida).

Na eleição do chefe do executivo, a votação sofisticada, a verificar-se, é sempre desfavorável aos terceiros partidos. [Com efeito, as primeiras formulações da lei de Duverger nos Estados Unidos, por exemplo, por MacMahon (1933) sublinhavam a especial importância de o chefe do executivo eleito recorrer ao «factor psicológico».] Na eleição dos membros de uma legislatura, porém, qual dos vários partidos irá sofrer com a votação sofisticada dependerá das condições que existirem no círculo eleitoral. Se o terceiro partido a nível nacional for o mais fraco a nível local, então a votação sofisticada pelos seus apoiantes irá enfraquecê-lo. No entanto, se o terceiro partido a nível nacional for um dos dois maiores partidos a nível local, então a votação sofisticada pelos apoiantes do partido mais fraco (isto é, um dos dois maiores partidos a nível nacional) irá reforçar o terceiro partido. Este último efeito é, provavelmente, o que tem permitido a sobrevivência do Partido Liberal britânico e de alguns terceiros partidos canadianos. Mas, por virtude do facto de estes terceiros partidos permanecerem terceiros partidos, é necessariamente contra estes que irá exercer-se a força da votação sofisticada.

Dada a enorme importância da votação sofisticada para explicar por que funciona a lei de Duverger , uma questão muito importante que se levanta então é a seguinte: haverá efectivamente votação sofisticada? Por outras palavras, será o eleitor comum suficientemente inteligente e ousado para votar contra aquilo que é a sua verdadeira preferência?

Shively (1970) foi quem primeiro tentou descobrir a votação sofisticada. Interpretou a lei de Duverger (em termos demasiado gerais, na minha opinião) da seguinte maneira: «Quando a probabilidade de um determinado partido vencer [...] é reduzida, é menos provável que os eleitores continuem a votar nele, ou [...] comecem a votar nele.» Para o provar criou um índice da probabilidade de vencer, a partir do qual fez uma regressão da variação da proporção dos votos obtidos por um partido em duas eleições consecutivas. Esperava obter uma associação positiva (isto é, uma reduzida probabilidade associada a um decréscimo da percentagem dos votos), mas obteve uma associação negativa, o que o levou a novas manipulações estatísticas e a uma no-

va interpretação que julgava confirmar a lei, embora de forma insuficiente. Daí concluiu que o factor psicológico tinha «um impacte mínimo nos resultados das eleições».

Dada a força empírica da lei de Duverger a nível institucional, estes resultados obtidos a partir de dados eleitorais eram, no mínimo, desconcertantes. No entanto, considerando que a hipótese formulada por Shively e o seu método eram demasiado grosseiros para estudar os comportamentos verdadeiramente relevantes, outros cientistas examinaram posteriormente, com mais precisão, a deserção de terceiros partidos por parte dos eleitores. Verificaram haver uma quantidade relativamente grande de votação sofisticada em quatro países (Grã-Bretanha, Canadá, Alemanha e Estados Unidos), que irei examinar aqui caso a caso.

GRÃ-BRETANHA

Spafford (1972) observou que a hipótese de Shively não envolvia qualquer discriminação entre situações em que a votação sofisticada iria funcionar e aquelas em que tal não aconteceria. Mas, efectivamente, é de prever que haja mais votação sofisticada à medida que aumenta a probabilidade de vir a ser afectado a distribuição dos resultados entre a segunda e a terceira preferências. Ou seja, se a competição entre os dois principais partidos for cerrada, então há mais probabilidade de os apoiantes do terceiro partido abandonarem o partido da sua preferência no momento de votarem. Spafford testou esta hipótese para 104 círculos eleitorais em que houve candidatos liberais nas eleições de 1964 e de 1966 e verificou haver uma associação positiva extremamente significativa entre a percentagem dos votos obtidos pelos liberais em 1996 e a percentagem dos votos obtidos pelo partido vencedor em 1964. Por exemplo, as percentagens menores de votos a favor dos liberais estavam associadas a menores percentagens de votos a favor do partido vencedor na eleição anterior, o que significava que, havendo uma maior probabilidade de influenciar os resultados, o número de liberais que abandonavam o seu partido era maior. A presença de votação sofisticada era nítida.

Lemieux (1977) desenvolveu esta análise, comparando o efeito dos votos dos liberais em todos os círculos eleitorais com o seu efeito nos círculos marginais (isto é, aqueles em que a margem entre os conservadores e os trabalhistas era inferior a 15%), para todos os mandatos disputados pelos liberais e para cada conjunto de duas eleições de 1959 a 1970. Distribuindo os círculos eleitorais por categorias de acordo com a estratégia dos liberais (concorrer a ambas as eleições, ou apenas à segunda, ou apenas à primeira), verificou que, em cinco dos nove casos possíveis, os liberais tinham influenciado consideravelmente a percentagem dos votos dos conservadores se fossem tomados em consideração *todos* os círculos eleitorais dessa mesma categoria. Nos

cinco casos referidos, e tendo apenas em conta os círculos marginais, o efeito dos votos dos liberais foi igualmente significativo, mas de *sinal contrário,* tendo tido aproximadamente a *mesma dimensão em termos absolutos,* o que significa que, no caso dos mandatos dos círculos marginais, o incentivo para os liberais abandonarem o seu partido foi extremamente grande. Lemieux (1977, p. 177) observou que estes resultados revelam ter havido uma grande quantidade de votação sofisticada, opinião com a qual estou de acordo.

Cain (1978), num terceiro estudo sobre os votantes de terceiros partidos na Grã-Bretanha, analisou a questão de duas maneiras: utilizando os resultados das eleições e de respostas a sondagens, todos eles referentes a 1970. Uma vez que os resultados destas últimas confirmam os resultados das primeiras, isto é mais uma vez uma confirmação da existência e importância da votação sofisticada. Em primeiro lugar, Cain fez uma regressão das percentagens dos votos de terceiros partidos nos círculos eleitorais com base na «proximidade» (isto é, a diferença entre as percentagens dos principais partidos) e na «abstenção», uma variável introduzida pela primeira vez nestas análises. As suas hipóteses eram as seguintes: (1) uma associação positiva entre a proximidade e a percentagem dos votos do terceiro partido (à medida que o resultado da competição entre os principais partidos se torna mais difícil de determinar – isto é, à medida que vai diminuindo a diferença entre esses partidos –, os votos do terceiro partido também diminuem); (2) uma associação negativa entre a abstenção e a percentagem dos votos do terceiro partido (à medida que a percentagem de abstenções aumenta, a percentagem de votos do terceiro partido diminui). Esta teoria confirma-se plenamente: ambos os coeficientes tinham o sinal certo e eram altamente significativos (Cain, 1978, p. 645).

Depois desta descoberta prometedora ao nível da macroanálise, Cain examinou em seguida os resultados das sondagens a fim de proceder a uma microanálise. Relativamente às decisões individuais, a teoria de utilidade esperada sustenta que a escolha do indivíduo é uma função da utilidade, U, dos vários resultados, i, em que o resultado i é a vitória do partido i, $i = 1, 2, 3$, vezes a probabilidade Pi de o eleitor conseguir produzir esses resultados. Cain calculou as probabilidades a partir dos dados sobre os resultados reais dos círculos eleitorais dos inquiridos e a partir das utilidades referidas nas respostas à sondagem. Em seguida fez uma regressão dos votos daqueles que votaram sinceramente (a favor da primeira preferência) e dos votos daqueles que votaram sofisticadamente (a favor da segunda preferência) a partir da utilidade esperada, do grau de participação política e da intensidade da primeira preferência. Verificou que o coeficiente de utilidade esperada apresentava o sinal certo para ambas as categorias de votantes e que era estatisticamente significativo no que se referia aos votantes sofisticados. Ou seja, os votantes sinceros tinham $P_1U_1 < P_2U_2$, ao passo que os votantes sofisticados tinham o contrá-

rio. Além disso, quanto mais próximas os votantes sofisticados consideravam a sua primeira e segunda preferências, mais probabilidade havia de votarem sofisticadamente, facto que reforça grandemente a inferência de que os votantes tinham plena consciência de estarem a votar sofisticadamente (Cain, 1978, pp. 650-651).

ALEMANHA

Nas eleições para o Bundestag, os eleitores expressam, simultaneamente, dois votos, um deles por um candidato a ser escolhido pela regra da maioria relativa em círculos de um só deputado *(Erststimme)* e o outro por uma lista partidária a que serão atribuídos mandatos com base na regra da representação proporcional e que diz respeito a um círculo estadual de múltiplos deputados *(Zweitstimme).* Depois, cada partido recebe os mandatos que ganhou pela regra da maioria relativa mais o número de mandatos que ganhou pela regra proporcional menos o número de mandatos ganhos pela regra da maioria relativa. Se houver votação sofisticada, será de esperar que os dois maiores partidos obtenham mais *Erststimmen* (votos em eleições segundo a regra da maioria relativa, em que votar por partidos pequenos é um «desperdício») do que *Zweitstimmen* (votos em eleições segundo a regra proporcional, em que todos os votos por um partido pequeno podem contar), e vice-versa em relação aos partidos pequenos. Fisher (1974) verificou que era exactamente isto que acontecia sempre: em todos os estados e em todas as eleições de 1961 a 1972 os democratas-cristãos e os sociais-democratas obtiveram menos *Zweitstimmen* do que *Erststimmen,* ao passo que todos os partidos mais pequenos obtiveram mais. O desvio típico era 1% a 2% para os grandes partidos e em 1972 chegou a atingir 5% no caso dos Democratas Livres, que, na altura, eram o único partido pequeno que continuava a existir. Mais importante ainda, era de esperar que o desvio fosse especialmente grande no caso dos partidos pequenos, e foi exactamente isso que Fisher constatou. Em 1961, 1965 e 1969 os Democratas Livres perderam entre 13% e 38% dos seus *Zweitstimmen* quando os seus eleitores expressaram os *Erststimmen,* ao passo que os grandes partidos nunca chegaram a perder mais de 7%. Isto permite-nos calcular a votação sofisticada para os apoiantes dos Democratas Livres: entre um décimo e dois quintos.

CANADÁ

Black (1978 e 1980) também utilizou dados de sondagens para estudar as decisões individuais. Baseando-se nas ordens de preferência obtidas a partir de sondagens e nas probabilidades de influenciar resultados obtidas dos próprios resultados dos círculos eleitorais, efectuou um teste em que distribuiu

os eleitores por duas categorias: (1) aqueles que tinham vantagem em votar sofisticadamente; (2) aqueles que não tinham vantagem nisso. Com base nos dados relativos às eleições de 1968 e 1972, verificou que cerca de 37% e 62% dos primeiros (os que tinham vantagem) e apenas 10% dos últimos (os que não tinham vantagem) o fizeram efectivamente. Num outro teste dividiu os eleitores em marginais (isto é, pouca preferência pela primeira escolha em relação à segunda) e não marginais (preferência acentuada). Verificou que os eleitores marginais tinham muito mais probabilidade de votar sofisticadamente do que os não marginais; e, no caso dos eleitores marginais para os quais a votação sofisticada representava uma vantagem, a votação a favor da segunda preferência variava entre 50% e 100%. Estes dois testes foram repetidos e confirmados através de elaboradas equações de regressão. Em conjunto, revelam ter havido uma quantidade extraordinária de votação sofisticada.

ESTADOS UNIDOS

As eleições presidenciais de 1968, em que houve um candidato de um terceiro partido e para as quais havia dados de sondagens nacionais sobre ordens de preferência, permitiram a Bensel e Sanders (1979) calcular a percentagem de votação sofisticada nessas eleições. Comparando aqueles para quem a votação sofisticada era vantajosa (principalmente apoiantes de Wallace) com aqueles para quem não era, verificaram que 12% dos que tinham vantagem em fazê-lo votaram sofisticadamente, ao passo que apenas 4% dos que não tinham essa vantagem o fizeram. Uma vez que o colégio eleitoral divide o eleitorado nacional em 50 partes, havendo informação diferente acerca dos resultados prováveis em cada uma delas, isso permitiu-lhes comparar as intenções dos eleitores. Havendo votação sofisticada, deveria verificar-se que onde o apoio a Wallace era mais forte (isto é, nos estados em que Wallace tinha mais probabilidade de obter mais votos do que os outros candidatos) era mais provável os seus apoiantes votarem sinceramente do que nos estados em que esse apoio era menor. O efeito foi extraordinário: nos estados que apoiavam fortemente Wallace apenas 4% votaram sofisticadamente, ao passo que nos outros estados 17% dos eleitores fizeram-no.

O PROBLEMA DO COMPORTAMENTO SOFISTICADO

A informação que acabámos de apresentar demonstra que a votação sofisticada é muito frequente, prejudicando principalmente os terceiros partidos a nível nacional, pelo que a força do factor psicológico de Duverger deve ser considerável. Por conseguinte, à primeira vista, dir-se-ia apropriado e tentador formular uma teoria para explicar a lei de Duverger com base na teoria da es-

colha racional. No entanto, não podemos fazê-lo de ânimo leve. Em primeiro lugar, nem todas as pessoas votam sofisticadamente, embora a informação recolhida revele ser provável que muitas das pessoas que «deveriam» fazê-lo por virtude da óptica da utilidade esperada o fazem efectivamente. É um pouco difícil, porém, formular uma teoria com base num comportamento sem ter a certeza de que esse comportamento é universal. E, mesmo que fosse universal, o argumento continua a encerrar um grave paradoxo, nomeadamente que a óptica da utilidade esperada numa votação poderá ser irracional em si mesma.

No enunciado da teoria de Downs, que citei anteriormente, diz-se que o eleitor racional deverá gastar o seu voto «como parte de um processo de selecção», e não «como forma de manifestar uma preferência». No entanto, este enunciado poderá ser indefensável, porque, como o próprio Downs disse (1957, pp. 36-50 e 260-276) – um aspecto que Ordeshook e eu desenvolvemos posteriormente –, poderá ser impossível um indivíduo influenciar o processo de selecção. Por influência poderá entender-se a possibilidade de esse indivíduo provocar um empate ou resolver um empate que viesse a verificar-se devido à ausência do seu voto. Essa possibilidade é, evidentemente, muito pouco provável na maior parte das eleições nos Estados modernos. Segundo esta definição, a realidade objectiva é que não podemos esperar contribuir grande coisa para o processo de decisão. Assim sendo, o acto racional consistirá talvez, simplesmente, em expressar uma preferência.

Ferejohn e Fiorina (1974 e 1975) sugeriram que os indivíduos procuram calcular, não a possibilidade que têm de influenciar, mas apenas a sua satisfação, procurando desse modo reduzir ao mínimo o desapontamento máximo que poderiam sentir no caso de ganhar um candidato indesejado. A controvérsia acerca dos méritos relativos do desapontamento mínimo/máximo e da utilidade esperada é grande (Beck, 1975; Mayer e Good, 1975). Se bem que grande parte da informação acerca da forma como as pessoas se comportam pareça agora pender para o lado da utilidade esperada (Aldrich, 1976; Cain, 1978; Black, 1978), o simples facto de se apresentar a interpretação do desapontamento mínimo/máximo sugere ser plausível que algumas pessoas estejam simplesmente interessadas na utilidade, e não na utilidade esperada.

Se a possibilidade de influenciar for ínfima, então gastar energia a tentar prever um resultado e a votar sofisticadamente é um desperdício e uma atitude irracional, ao passo que votar simplesmente para manifestar uma preferência poderá ser inteiramente racional. Meehl (1977), enfrentando este problema directamente, insiste em que, na melhor das hipóteses, o argumento do «voto desperdiçado» não tem qualquer sentido e, na pior das hipóteses, é uma fraude. A motivação dos eleitores é racional, argumentou, apenas em termos do seu sentido de obrigação moral. Essa obrigação não pode envolver uma óptica de meios e finalidades quando os votos não têm influência, correspondendo antes, necessariamente, a um imperativo moral. Reconheceu que os imperativos morais poderão também não ter qualquer sentido, e, nesse caso, todas as justificações para se votar são irracionais. Mas, se o único voto racional é o voto com uma motivação moral, então é impossível desperdiçarmos um voto (ou termos um comportamento irracional) votando simplesmente a favor da nossa primeira preferência.

Admitindo que a argumentação de Meehl é em certa medida persuasiva, a fundamentação teórica da lei de Duverger será decerto fraca se o comportamento de acordo com o factor psicológico da previsão da utilidade esperada por parte dos eleitores, individualmente, for irracional em si mesmo. Por conseguinte, parece ser necessário encontrar uma nova ou, pelo menos, uma outra explicação teórica para o facto de a lei de Duverger funcionar.

Julgo que a via a seguir será esquecermos a óptica da utilidade esperada do eleitor em si e pensarmos na óptica da utilidade esperada do político e de outros indivíduos de maior peso que intervêm no sistema. Os grupos e indivíduos que compram acesso e os políticos que compram um futuro têm, de facto, interesses consideráveis e são as acções que empreendem no sentido de maximizarem a utilidade esperada que produzem o efeito de o sistema bipartidário se manter como um sistema de votação por maioria relativa.

Um aspecto particularmente interessante da política em sistemas de maioria relativa é o facto de aparecerem regularmente partidos pequenos. A meu ver, isso deve-se ao facto de nem todos os eleitores votarem sofisticadamente, o que é inteiramente razoável. Em vez disso, e tal como o próprio Meehl, estão dispostos a apoiar um programa que lhes agrada em termos ideológicos. Por sua vez, os políticos potenciais estão muitas vezes dispostos a experimentar e investir em novos programas e plataformas, a fim de constituírem uma formação com possibilidades de vencer. Uma vez que algumas destas formações vencem a nível local, conseguem permanecer no sistema durante bastante tempo. E, nos Estados Unidos, outro aspecto atraente para os políticos é o facto de haver um sistema de votação por maioria a duas voltas (e não um sistema de maioria relativa) ao nível do colégio eleitoral. Isto incentiva a formação de terceiros partidos, na medida em que os seus dirigentes poderão convencer-se de que têm uma oportunidade de remeter a eleição para a Câmara dos Representantes (Bensel e Sanders, 1979). Se aliarmos o interesse dos dirigentes potenciais ao comportamento sincero de muitos eleitores, compreendemos por que há uma reserva constante de terceiros partidos.

A questão interessante acerca desses partidos não é compreender por que surgem, mas antes por que fracassam. Penso que a resposta é a de que os financiadores e os dirigentes desaparecem. Os financiadores compram influência futura e acesso e muitos estão dispostos a comprar isso a qualquer partido que tenha possibilidade de vencer. (Nos Estados Unidos, pelo menos, muitos financiadores contribuem para *ambos* os partidos.) Mas, como financiadores racionais, não é provável que contribuam para um partido com pouca probabilidade de ganhar. E num sistema de maioria relativa a maior parte dos terceiros parti-

dos têm pouca probabilidade de ganhar, porque as regras da maioria relativa dão aos partidos grandes uma vantagem considerável em relação aos partidos pequenos (Rae, 1971, pp. 88-92; Sprague, 1980). Do mesmo modo, um dirigente potencial compra uma carreira. E, como comprador racional, não está interessado num partido que possa vir a perder durante toda a sua vida. Por isso, a resposta à questão do fracasso é a de que os terceiros partidos não são tidos em conta na previsão racional da utilidade esperada pelos políticos, principalmente, mas também pelos simples eleitores. Creio que é por aí que deve começar qualquer teoria que pretenda enquadrar convenientemente a lei de Duverger, uma tarefa que compete aos investigadores desempenhar na próxima década.

CONCLUSÕES

A história da lei de Duverger mostra-nos que, inicialmente, passou por um período de quarenta anos em que os autores procuraram enunciá-la e, em seguida, por mais um período de cinquenta anos em que procuraram esclarecê-la, até Duverger a ter formulado como lei. Nos últimos trinta anos essa lei tem sido analisada com um grau de sofisticação científica crescente, principalmente de três maneiras. Em primeiro lugar, foi analisada empiricamente. Foram analisados contra-exemplos, tendo a lei sido revista de modo a enquadrá-los. Em segundo lugar, foi analisada do ponto de vista teórico. Foi formulada e revista uma teoria das forças comportamentais envolvidas. Após ter sido inicialmente formulada por Droop, a lei ficou firmemente arraigada a uma teoria da escolha racional acerca do comportamento dos políticos e dos eleitores. Esta teoria tem vindo a ser progressivamente explicitada, especialmente nas duas últimas décadas, verificando-se que o trabalho empírico recente invoca conscientemente o modelo da escolha racional. Por último, foi analisada como fonte de hipóteses. Foram testados enunciados inferidos a partir da lei; procedeu-se, por exemplo, à análise da votação sofisticada porque, se a lei for válida e a teoria for apropriada, isso significa que tem de haver uma espécie de votação sofisticada.

É evidente que ainda há muito a fazer. Se a teoria for revista na linha daquilo que sugeri, irão decerto esclarecer-se e simplificar-se as condições de modo a ter em conta os contra-exemplos. E há outros países a estudar. A Nigéria adoptou a votação por maioria relativa, embora recentemente se tenha tornado de novo uma ditadura militar, o que é de lamentar. Admitindo, porém, que este país venha a ter um futuro democrático, a sua experiência com e sem um sistema bipartidário permitirá submeter a lei a um novo teste.

Embora a história da lei de Duverger esteja apenas a meio caminho, mesmo assim, parece-me que a actual versão é muito mais defensável do que quando os Ashworth a formularam há oitenta anos. Actualmente, a lei é aceite por muitos,

ou até talvez pela maioria dos cientistas políticos especializados no estudo dos partidos políticos[4] e [5].

[4] V., por exemplo, Katz, (1980) que, no entanto, pensava que se aplicava sobretudo a nível local.

[5] Mesmo assim, nem todos os cientistas políticos estão convencidos de que seja válida – o que está inteiramente certo, pois o cepticismo em relação a supostas verdades é a alma da ciência. No entanto, creio que praticamente todos concordam ter havido uma acumulação de conhecimentos.

X. SISTEMAS ELEITORAIS: UMA QUESTÃO DE GRAU OU DE PRINCÍPIO?*

Richard Rose

INTRODUÇÃO

Os debates sobre os sistemas eleitorais são frequentemente formulados em termos de absolutos, quer científicos, quer morais. Diferenças técnicas aparentemente pequenas podem ser apresentadas como grandes questões de princípio com consequências políticas de primeira ordem. Mas, na verdade, as diferenças entre os sistemas eleitorais são uma questão de grau, e não uma questão qualitativa. Esta afirmação é verdadeira mesmo em comparações a nível mundial, já que há elementos comuns entre eleições livres e eleições sem escolha (Hermet, Rose e Rouquié, 1978). Quando a comparação é feita entre sistemas partidários competitivos, as semelhanças tornam-se muito maiores.

A importância das propriedades dos sistemas eleitorais pode ser demonstrada através do uso de exemplos hipotéticos de como um sistema eleitoral *poderia* funcionar em abstracto ou através da selecção de um único exemplo empírico de entre uma miríade de resultados eleitorais. Mas os sistemas eleitorais não se empregam em abstracto: funcionam em contextos históricos concretos. As mesmas leis eleitorais podem funcionar de forma muito diferente em contextos sociais distintos, como o Norte e o velho e sólido Sul, nos Estados Unidos, ou a Inglaterra e a Irlanda do Norte, no Reino Unido. Os sistemas eleitorais são apenas meios para atingir fins políticos mais vastos, fins que podem ser acordados entre partidos, como sucede hoje em dia com a manutenção dos sistemas de representação proporcional (RP) na maior parte da Europa, ou meios que podem ser altamente contestados e contingentes, como sucedeu na primeira metade deste século com a frequente oscilação entre sistemas eleitorais em França.

Neste ensaio examinarei empiricamente até que ponto os sistemas eleitorais variam em grau, e não qualitativamente. Este capítulo questiona também até

---

* Richard Rose, «Electoral systems: a question of degree or of principle?», *in* Arend Lijphart e Bernard Grofman, *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Nova Yorque, Praeger, pp. 73-81. Tradução de Pedro Magalhães.

que ponto é razoável encarar uma eleição como sendo determinante para o controlo absoluto do governo de um país. A conclusão é a de que os sistemas eleitorais são necessários, mas relativamente pouco importantes no que respeita à sua influência sobre a governação (contraste-se esta afirmação com Finer, 1975).

PROPRIEDADES COMUNS AOS SISTEMAS ELEITORAIS

Por definição, qualquer sistema eleitoral tem um grau de representatividade, ou seja, o número de representantes eleitos não é completamente independente dos votos. Não poderíamos conceber um sistema eleitoral justo no qual partidos que recebessem zero votos conquistassem 100% dos assentos parlamentares ou partidos que recebessem 100% dos votos conquistassem 0% dos assentos. A questão da representatividade, ou seja, da relação entre a percentagem de votos de um partido e os assentos que conquista, é uma questão de grau, e não uma questão qualitativa.

O grau de distorção entre assentos e votos é maior numa eleição para um único lugar, quando apenas um candidato pode ser eleito. No máximo, uma eleição presidencial à primeira volta pode ser representativa de uma maioria apenas quando uma segunda volta é usada para garantir apoio maioritário, como sucede no caso francês. Nos Estados Unidos um candidato presidencial pode conquistar todos os poderes associados ao cargo com menos de metade dos votos, como Harry Truman, John F. Kennedy e Richard Nixon fizeram no pós-guerra. Abraham Lincoln foi eleito presidente em 1860 com apenas 39,8% do voto popular. Os sistemas de maioria relativa e círculos uninominais compensam o seu elemento desproporcional ao permitirem a eleição simultânea de candidatos em diferentes círculos eleitorais. Um partido que não consiga obter assentos com uma minoria substancial de votos em alguns círculos pode compensar este facto através da conquista de outros assentos com uma pequena margem de vitória. A atribuição de assentos pode distorcer as preferências dos eleitores, mas não negá-las completamente. Há uma correlação entre a quota de voto de um partido e a sua quota de assentos parlamentares.

Empiricamente, a questão relevante é a seguinte: até que ponto são os sistemas de RP mais representativos do que os sistemas de maioria relativa (como o Canadá, a Nova Zelândia, o Reino Unido e os Estados Unidos) ou do que outros sistemas de não RP (os sistemas de maioria absoluta francês e australiano ou o voto único não transferível japonês)? O primeiro passo consiste em descobrir se há uma diferença qualitativa, ou seja, se todos os sistemas de RP são mais representativos do que os restantes, ou se, em alternativa, existe uma justaposição entre eles, com alguns sistemas de RP a serem menos representativos do que alguns dos restantes. O segundo passo consiste em determinar o grau de diferença entre os dois sistemas. O índice de proporcionalidade usado aqui para comparar sistemas eleitorais é calculado como a soma da diferença entre a quota de assentos parlamentares e a quota percentual de votos de cada partido, dividida por 2 e subtraída de 100. Quanto mais próximo

de 100 for o índice, mais exactamente proporcional será a relação entre assentos e votos.

A comparação entre os sistemas de RP e os restantes nas nações ocidentais mostra que os dois tipos de sistema se justapõem nos seus resultados empíricos. O sistema de maioria relativa mais representativo, o da Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, é pelo menos tão proporcional como sete dos dezassete sistemas de RP. O sistema de RP menos proporcional, a Espanha, é mais desproporcional do que cinco dos sete sistemas que não são RP (quadro n.º 1).

Comparando a proporcionalidade de sistemas de RP e não RP, 1982

[QUADRO N.º 1]

	Índice de proporcionalidade
Sistemas de RP	
Áustria	99
Alemanha	98
Dinamarca	97
Irlanda	97
Holanda	97
Suécia	96
Islândia	96
Suíça	96
Finlândia	95
Itália	95
Israel	94
Bélgica	94
Portugal	93
Noruega	91
Luxemburgo	90
Grécia	88
Espanha	84
Média	94
Sistemas de não RP	
Estados Unidos (Câmara, 1980)	94
Japão	91
Canadá	88
Austrália	87
Grã-Bretanha	85
Nova Zelândia	80
França	79
Média	86

Fonte: Eleições gerais mais recentes relatadas em Mackie e Rose (1982), actualizadas pelo autor para países com uma eleição em 1982.

(O índice de proporcionalidade é calculado como a soma das diferenças entre a quota de assentos e a quota de votos de cada partidos dividida por 2 e subtraída de 100.)

A diferença global entre o grau de proporcionalidade dos dois tipos de sistema eleitoral é relativamente pequena, 8%. O índice médio de proporcionali-

dade para sistemas de RP é de 94%, contra 86% para os sistemas de maioria relativa. A diferença entre o sistema de RP mais proporcional, a Áustria, e o sistema de maioria relativa mais proporcional, os Estados Unidos, é de apenas 5%. A diferença entre os sistemas de RP e não RP mais desproporcionais, Espanha e França, é também de apenas 5%. A distância de variação é tão grande entre sistemas de RP (de 99% a 84%) como entre sistemas de não RP (de 94% a 79%).

Para compreendermos o grau de representatividade de um sistema eleitoral temos de ir para além das simples generalizações derivadas de teorias de sistemas de RP e maioria relativa. Temos de explicar as diferenças substanciais entre os sistemas de RP, assim como as diferenças substanciais entre os sistemas de maioria relativa. Dois tipos de diferenças podem ser aqui rapidamente ilustrados.

Um desses tipos decorre da falta de uniformidade da lei eleitoral dentro de e entre países. Os estudiosos concordam que a dimensão de um círculo eleitoral, ou seja, o número de representantes eleitos num único círculo plurinominal, afecta o grau de proporcionalidade no sistema (Rae, 1971). Um círculo eleitoral de 150 membros, como existe na Holanda, pode proporcionar representação a muitos mais partidos do que um círculo de 3 a 5 membros, como o que encontramos na Irlanda.

Entre os sistemas de RP europeus há diferenças muito substanciais em termos da dimensão dos círculos eleitorais *dentro de e entre* países. Na Suécia, o círculo mais reduzido elege 2 deputados e o maior 49. Na Itália, o leque vai de 1 até 35 (quadro n.º 2).

A razão por detrás dessas disparidades é normalmente o desejo de manter uma ligação entre fronteiras naturais geográficas e administrativas e os círculos eleitorais. A filosofia individualista do Supremo Tribunal dos Estados Unidos, a de que os deputados representam os eleitores, e não comunidades específicas, não é aceite comummente na Europa. As diferenças de dimensão dos círculos no interior dos países obrigam a relativizar qualquer generalização sobre o funcionamento da representação proporcional. Quando o número de representantes eleitos num círculo pode ser vinte vezes maior do que noutro no interior de um único país, a quota necessária para que um partido conquiste um assento parlamentar pode igualmente variar muito.

A dimensão e variação espacial do voto popular dos partidos é um segundo grande determinador do grau de proporcionalidade de um sistema eleitoral. Ao contrário do que sucede com o número de representantes eleitos num círculo, esta influência não pode ser determinada por leis eleitorais. Ela reflecte um complexo de condições políticas e sociais no interior de um país e varia de círculo para círculo.

Os sistemas eleitorais de maioria relativa são especialmente sensíveis à distribuição de votos entre partidos. Em teoria, dois partidos poderiam ser altamente competitivos em todos os círculos, mas, se o mesmo partido ganhasse sempre 51% dos votos em cada círculo, então o partido mais votado ganharia sempre 100% dos assentos. É também, teoricamente, possível que um partido ganhe uma maioria absoluta no parlamento com apenas um quarto dos votos

populares se obtiver 51 assentos em cada 100 por uma margem mínima e não obtiver quaisquer votos nos outros quarenta e nove círculos eleitorais. O quadro n.º 1 mostra que, apesar do potencial teórico para que a distribuição de assentos em relação aos votos seja altamente desproporcional, na verdade, os votos tendem a ser distribuídos territorialmente de formas que distribuem os assentos proporcionalmente, mesmo em sistemas de maioria relativa.

Círculos eleitorais em sistemas de representação proporcional

[QUADRO N.º 2]

	Total de assentos	Número de círculos	Assentos por círculo	
			Média	Intervalo
Alemanha:				
a) Directa	248	248	1	0
b) RP	248	1	248	0
Áustria	183	9	20	6 - 39
Bélgica	212	30	7	5 - 48
Dinamarca	175	18	10	2 - 40
Espanha	300	52	6	1 - 33
Finlândia	200	15	13	1 -26
Holanda	150	1	150	0
Irlanda	166	41	4	3 - 5
Israel	120	1	120	0
Itália	630	31	20	1 - 35
Luxemburgo	59	4	15	6 - 24
Noruega	155	19	8	4 - 15
Suécia	349	29	12	2 - 49
Suíça	200	26	8	1 - 35

Fontes: Mackie e Rose (1982); União Interparlamentar (1976, quadro n.º 9).

O sistema eleitoral britânico ilustra como podem ocorrer grandes discrepâncias no grau de desproporcionalidade entre diferentes partidos que competem por votos sob um mesmo sistema eleitoral. Os liberais obtêm regularmente 10% a 20% dos votos e têm o seu apoio eleitoral disperso de forma relativamente homogénea pela Grã-Bretanha. Por consequência, os liberais conquistam poucos assentos parlamentares. Em contraste, os partidos nacionalistas da Escócia, Gales e Irlanda do Norte obtêm regularmente uma fracção muito reduzida do voto popular no Reino Unido, mas conquistam um número de assentos quase proporcional em Westminster. No caso extremo da Irlanda do Norte, onde os principais partidos britânicos não disputam assentos parlamentares, 17 assentos (2,6% do total de Westminster) podem ser ganhos por candidatos que obtêm menos de 1,3% do voto total no Reino Unido.

A forma como os sistemas de maioria relativa podem discriminar contra todos os partidos (excepto o mais votado) na atribuição de assentos reflecte a

concentração ou dispersão social e geográfica da base eleitoral de cada partido. Partidos *catchall* com uma base heterogénea de apoio tendem a ter um apoio disperso e, assim, a ser ou muito bem sucedidos (como os trabalhistas ou conservadores britânicos) ou muito mal (os liberais). O aspecto importante a notar aqui é que o resultado final não é uma função das leis eleitorais, mas sim de influências sociais e políticas.

Para compreendermos o funcionamento dos sistemas eleitorais na prática temos de tomar em consideração *quer* as propriedades genéricas de cada sistema, *quer* os contextos nacionais específicos. As variações nos contextos nacionais ou subnacionais podem produzir resultados diferentes sob um mesmo sistema eleitoral. Em geral, os países que se desviam das suas propriedades idealtípicas no quadro n.° 1 – ou seja, resultados desproporcionais em sistemas de RP, como a Espanha, e resultados proporcionais em sistemas de maioria relativa, como os Estados Unidos – representam um maior poder explicativo do contexto nacional em relação às propriedades abstractas dos sistemas eleitorais. Os países que tendem a conformar-se aos protótipos, como a Áustria e a França, podem ser descritos como sistemas onde o contexto nacional tende a reforçar as propriedades de um sistema eleitoral. O funcionamento de um sistema eleitoral não pode ser entendido simplesmente em termos de propriedades definitórias e abstractas. Tem de ser avaliado pela análise de um «sistema eleitoral num sistema político».

SISTEMAS ELEITORAIS E GOVERNO DE PARTIDOS

Um sistema eleitoral é apenas um meio para o fim de determinar quem controla o governo. Nas nações ocidentais, uma eleição não é nem condição necessária nem suficiente para que o controlo do governo mude de mãos. Quando uma coligação de partidos está no governo, é duas vezes mais provável que a coligação se modifique no meio de uma legislatura do que depois de eleições gerais. Para além disso, quando o governo de coligação é a norma, o eleitorado tende a aumentar o seu apoio a alguns partidos da coligação em eleições gerais e a reduzi-lo a outros (Rose e Mackie, 1983, pp. 129-137). Em França e nos Estados Unidos, onde o presidente é eleito directamente, a tomada de posse de um presidente não é suficiente para constituir um governo. Um presidente tem de designar um executivo (e em França também um primeiro-ministro) e de enfrentar um parlamento eleito separadamente.

Na medida em que os sistemas eleitorais são vistos como meios para o fim de constituir governo, a generalização feita mais comummente é a de que o sistema de maioria relativa assegura governos monopartidários, ao gerar maiorias parlamentares através de uma minoria de votos. Em contraste, o sistema de RP é suposto criar governos de coligação, porque divide os assentos parlamentares por tantos partidos que nenhum conquista uma maioria absoluta. Mas também aqui as diferenças entre sistemas eleitorais são uma questão de grau, e não uma questão qualitativa (quadro n.° 3).

[QUADRO N.° 3]

	Partidos representados no parlamento	Quota parlamentar do partido mais votado	Partido mais votado conquista metade dos assentos
	Eleição mais recente		
	N	Percentagem	Percentagem de eleições no pós-guerra
Sistemas de não RP			
Austrália	3	43	20
Grã-Bretanha	9	53	91
Canadá	3	52	54
França (V República)	6	56	28
Japão	6	56	53
Nova Zelândia	3	51	100
Média	5	51	58
Sistemas de RP			
Alemanha	3	45	11
Áustria	3	52	45
Bélgica	13	20	7
Dinamarca	9	34	0
Espanha	10	58	33
Finlândia	8	26	0
Holanda	2	31	0
Irlanda	4	45	33
Israel	10	40	0
Itália	12	41	11
Luxemburgo	6	41	0
Noruega	7	42	40
Suécia	5	48	8
Suíça	13	25	0
Média	8	39	13

Fonte: Calculado a partir de Mackie e Rose (1982) e actualizado pelo autor para 1982.

Não existe uma tendência para que sistemas eleitorais de não RP produzam um parlamento bipartidário. Nos seis países aqui analisados há uma média de cinco partidos em cada parlamento, e mesmo nove partidos no parlamento britânico. Nenhum dos sistemas analisados tem apenas dois partidos (se o Congresso dos Estados Unidos tem quaisquer partidos de dimensão nacional a eleger os seus membros é uma outra e discutível questão). É verdade que na mais recente eleição em cada um destes países o partido mais votado conquistou mais de metade dos assentos parlamentares, mas isto não sucede invariavelmente em cinco dos seis países analisados. Em França nenhum partido con-

quista normalmente mais de metade dos assentos na assembleia, apesar do relativamente elevado grau de desproporcionalidade do sistema francês.

Os sistemas de RP têm uma média de oito partidos, mas o número oscila de um mínimo de três a um máximo de treze partidos. Apesar da tendência para que parlamentos eleitos por RP exibam mais partidos, em dois dos catorze casos, Áustria e Espanha, um partido conquistou uma maioria absoluta em 1982. Em oito dos catorze países analisados, um partido conquistou pelo menos uma vez a maioria absoluta no pós-guerra, e o mesmo tem ocorrido frequentemente na Áustria, Irlanda e Espanha.

Todos os parlamentos aqui examinados, sejam eleitos por sistemas de RP ou não, têm três ou mais partidos. A diferença no número total de partidos é uma diferença de grau, e não uma diferença qualitativa, já que quatro dos sistemas de RP não têm mais partidos do que o sistema de não RP médio e oito não têm mais partidos do que o sistema de não RP com maior número de partidos, o Reino Unido. A diferença no número de assentos conquistados pelo maior partido na eleição geral mais recente é assinalável, mas não prova uma diferença qualitativa. A maior parte dos sistemas de não RP não têm produzido governos maioritários de forma consistente nas eleições do pós-guerra e a maioria dos sistemas de RP têm, em determinado momento desde a guerra, produzido um governo maioritário monopartidário. Em conclusão, dos vinte países examinados no quadro n.º 3, menos de metade são conforme os estereótipos de governo monopartidário sob um sistema de não RP e coligação multipartidária sob RP.

A disjunção entre o sistema eleitoral e o tipo de governo é acentuada quando a composição dos governos é comparada com o seu apoio parlamentar. Do ponto de vista lógico, há pelo menos quatro tipos de governo: maioria monopartidária, minoria monopartidária, coligação maioritária multipartidária e, finalmente, uma grande coligação na qual um partido tem mais de metade dos assentos parlamentares, mas partilha o cargo com outros partidos. A distribuição dos assentos parlamentares não determina se um país tem um governo monopartidário (maioritário ou minoritário) ou qualquer tipo de coligação. A decisão acerca do número de partidos que constituem governo e se esse governo é maioritário ou não, é determinada de acordo com o contexto nacional e factores situacionais específicos. No caso extremo da Áustria, todos os quatro tipos de governo têm sido formados no pós-guerra. Na Irlanda, o *Fianna Fail* dominou a política do pós-guerra, mas tem governado frequentemente em situação de minoria monopartidária (Flora, 1983, capítulos 3-4).

Os partidos que conquistam uma maioria dos assentos no parlamento são frequentemente coligações *de facto*. O Congresso dos Estados Unidos – quer o consideremos um sistema de quatro partidos, com dois tipos de republicanos e de democratas, ou um sistema sem partidos de 535 membros, cada um com a sua base de apoio eleitoral – é um exemplo extremo de rótulos nominais a ocultarem coligações complexas e flutuantes. Na Grã-Bretanha, a construção do executivo é abertamente discutida como uma tarefa de negociação de coligações no interior do partido da maioria, equilibrando os seus membros em

muitas dimensões, incluindo diferenças entre esquerda e direita no interior do partido maioritário. Quanto maior é o partido, mais provável é que seja uma coligação entre facções, tendências e aqueles que apenas se orientam para símbolos vagos de unidade partidária (Rose, 1964).

AS IMPLICAÇÕES

Por definição, os governos democráticos têm características fundamentais em comum; o carácter do sistema eleitoral *não* é uma dessas características. os governos democráticos necessitam do reconhecimento do primado do direito; caso contrário, as normas constitucionais e os direitos de liberdade de expressão e associação serão inválidos e não poderão ser conduzidas eleições livres . Não existe também um requisito mínimo de prosperidade social ou económica, como o demonstra a existência de eleições livres em países em vias de desenvolvimento, como a Índia (Weiner e Ozbudun, 1984). Nem há sequer qualquer razão para que encaremos as eleições livres como uma condição necessária ou suficiente para a introdução de programas de assistência social (Flora e Heidenheimer, 1981).

Defender que uma parte subordinada do sistema constitucional pode transformá-lo como um todo é revelar uma fé na engenharia constitucional que não pode ser justificada empiricamente. A introdução da RP na Irlanda do Norte fornece um exemplo instrutivo da forma como clivagens fundamentais *não* são superadas por modificações do sistema eleitoral (Rose, 1976). O novo sistema eleitoral foi introduzido na crença (ou, pelo menos, na esperança) de que produziria uma coligação governamental moderada. Mas, na verdade, a tendência da RP para representar assentos na proporção de votos significou que os protestantes garantiram uma maioria no parlamento da Irlanda do Norte. As coligações formadas têm sido entre diferentes grupos de unionistas. O partido principal da minoria católica, o SDLP, abstém-se hoje de participar no parlamento da Irlanda do Norte, não porque defenda que o sistema eleitoral é injusto, mas simplesmente porque defende que a Irlanda do Norte não deveria existir.

Os argumentos a favor ou contra um dado sistema eleitoral dependem mais de muitos factores nacionais contextuais do que de argumentos derivados de princípios abstractos, já que a forma como um sistema funciona na realidade depende da interacção da lei eleitoral com condições sociais e políticas. As variações entre sistemas partidários nacionais exibem diferenças qualitativas bem maiores do que as diferenças de grau entre sistemas eleitorais (Lipset e Rokkan, 1967; Rose e Urwin, 1969). Este facto é compreendido pelos políticos, que mudam a sua opinião acerca dos sistemas eleitorais que melhor funcionam de acordo com as consequências que eles têm para o seu próprio partido.

As consequências, quer positivas, quer negativas, de modificar um sistema eleitoral não podem ser determinadas com certeza, já que muito depende do comportamento de líderes políticos individuais que formam (ou decidem contra

a formação de) partidos específicos em conjunturas históricas, também elas, específicas. Nem sequer é possível controlar os efeitos das reformas eleitorais. Uma lei eleitoral pode apenas definir como os votos devem ser contados, não determina a forma como os eleitores votam.

Os países com eleições livres podem normalmente apresentar-se como sendo democráticos, seja qual for o sistema eleitoral que usam. A atenção política é concentrada em questões ligadas àquilo que o governo faz, e não à forma como é escolhido. São necessárias de tempos a tempos decisões específicas sobre assuntos eleitorais, como a modificação da dimensão dos círculos de acordo com mudanças demográficas. Mas estas medidas não são preocupações centrais da governação. O estatuto de um governo depende menos de como as eleições são conduzidas do que da própria existência de eleições livres.

XI. A INFLUÊNCIA DOS SISTEMAS ELEITORAIS: LEIS DEFEITUOSAS OU DEFEITOS METODOLÓGICOS*?

Giovanni Sartori

INTRODUÇÃO

Em muita da bibliografia existente sobre a filosofia da ciência, as «leis», ou seja, as generalizações causais falsificáveis e expressas em forma de «lei», são exibidas como a expressão máxima da ciência: sem leis não há ciência. No entanto, e curiosamente, quanto mais a ciência política pretendeu obter um estatuto científico – em particular desde os anos 50 –, menos procurou a obtenção de «leis». Existem, todavia, casos na esfera política em que a gestão e formulação de generalizações sob a forma de lei pareceriam relativamente fáceis. Um desses casos é o da «lei de Duverger», que respeita à influência dos sistemas eleitorais no número de partidos[1]. No entanto, nas últimas três décadas a profissão tem procurado invalidar essas leis, em vez de lhes dar uma nova e melhor oportunidade. Neste ensaio procuraremos usar as leis de Duverger e a discussão que se lhes seguiu como um estudo de caso que contribui para iluminar as peculiaridades de uma ciência «sem leis», uma ciência que tem procurado reconhecimento científico e que, no entanto, tem igualmente negligenciado a formulação de generalizações sob a forma de lei.

A FORMULAÇÃO DE DUVERGER

A primeira lei de Duverger afirma: «O sistema maioritário [de maioria relativa] a uma volta tende para o dualismo partidário.» A segunda lei diz: «O sistema a duas voltas [maioritário] e a representação proporcional tendem para o

---

* Giovanni Sartori, «The influence of electoral systems: faulty laws of faulty method?», *in* Bernard Grofman e Arend Lijphart (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nova Iorque, Agathon Press, 1986. Tradução de Pedro Magalhães.

[1] Formulada pela primeira vez *in* Duverger *et al.* (1950) e depois reproduzida *in* Duverger (1951a). As minhas referências são à 2.ª edição francesa de *Les Partis politiques* (Duverger, 1954a).

multipartidarismo.»[2] Podemos deixar de lado a discussão sobre as razões que levaram Duverger a não designar as suas proposições por «leis» ao dizermos simplesmente que ele, sem dúvida, as concebeu como tal[3]. E faça-se igualmente a justiça de reconhecer que uma primeira tentativa raramente é conclusiva e que o seu valor é principalmente o facto de ser pioneira. Mesmo assim, a debilidade da abordagem de Duverger permanece evidente.

Em primeiro lugar, Duverger pressupõe que uma relação causal pode ser garantida por uma correlação. Ou seja, nunca dá a impressão de compreender a diferença entre «ser causa de» e «estar associado com». Em segundo lugar, e mais importante, uma lei (uma generalização causal) será verificável se, e apenas se, a causa e o efeito forem claramente especificados. Aqui o efeito da primeira lei de Duverger (dualismo partidário) é o mais nebuloso possível e o efeito da sua segunda lei (multipartidarismo) sofre igualmente de excessiva imprecisão. A excessiva «elasticidade» da noção de «dualismo» de Duverger já foi notada muitas vezes e não é preciso frisá-la novamente. Basta recordar que uma série de países (e.g., Austrália, Canadá, Alemanha Ocidental, Itália) são por ele classificados em certas alturas como «dualistas» ou «bipardidários» e noutras como, respectivamente, de três, quatro, seis e oito partidos (Duverger, 1954a, pp. 240-241, 253 e 276). As leis estabelecem um efeito sobre o *número* de partidos, e, no entanto, Duverger nunca obedece a uma regra de contagem consistente. Por vezes, conta todos os partidos enquanto tais. Noutras alturas desfaz-se deles como sendo locais, semipartidos, presumivelmente efémeros (a longo prazo) ou perturbações de menor importância. Em suma, dado que o efeito do presumido factor causal nunca é claramente definido, Duverger pode facilmente moldar os seus dados empíricos de forma a confirmarem a teoria.

[2] Apresentadas, respectivamente, *in* Duverger (1954a), pp. 247 e 269. É permissível e apropriado traduzir o *majoritaire* de Duverger por «sistema de maioria relativa», já que se torna claro que ele tem em mente «maioria relativa», e não maioria absoluta. Vale a pena acrescentar de passagem que Duverger fornece a sua melhor (mais analítica) formulação das suas leis *in* Duverger (1950, p. 13): (1) a RP tende para um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes; (2) o sistema maioritário a duas voltas [tende para] um sistema de partidos múltiplos, flexíveis [*souples*] e independentes; (3) o sistema maioritário [de maioria relativa] a uma volta [tende para] o dualismo partidário.

[3] Riker (1982a, p. 758) é da opinião de que Duverger «distinguiu de forma clara entre a lei [a primeira] e a hipótese, que antes tinham sido frequentemente interpretadas erroneamente como sendo equivalentes». Mas receio que seja Riker quem é induzido em erro pela tradução inglesa de Barbara e Robert North (Duverger, 1963), já que Duverger nunca fala em «hipóteses». O termo geral que usa é *schemas* e trata de facto os seus «esquemas» como equivalentes (v., e. g, Duverger, 1954a, p. 269). A única razão que apoia a pretensão de Duverger de que a sua primeira lei «se aproxima mais de uma verdadeira lei sociológica» (1954a, p. 247) é contrafactual: «nunca no mundo a RP produziu ou manteve um sistema bipartidário» (1954a, p. 276). Como estava de facto errado (a Áustria usa a RP e é bipartidária), só nos resta notar que nenhuma outra diferença subsiste entre as duas leis na obra de Duverger. É tão insistente em relação à RP como em relação à maioria relativa: «é garantido que a RP coincide sempre com o multipartidarismo» (Duverger 1954a, p. 276 e, similarmente, pp. 279, 281 e 283). A «distinção clara» que apoia muita da argumentação de Riker é, assim, inexistente: aliás, Duverger tem maiores dificuldades em explicar as excepções à sua primeira lei do que à segunda.

E, mesmo assim, as suas leis permanecem defeituosas, dadas as excepções que Duverger enfrenta de uma forma puramente *ad hoc*.

Em terceiro lugar, a sua segunda lei é ao mesmo tempo ambígua e desconcertante. Não só é precedida de longos prolegómenos acerca da dificuldade em definir o seu alegado efeito, ou seja, «multipartidarismo» (Duverger, 1954a, pp. 258-259), mas é também defendida na base de uma distinção entre «a noção técnica de multipartidarismo» e a «noção vulgar de multiplicação» (1954a, p. 276). O que diz então a lei? Que a representação proporcional, ou RP (deixarei de lado o assunto do sistema a duas voltas), «coincide» com mais de dois partidos, ou que os multiplica? No primeiro caso não temos uma lei. Todavia (e porque tem uma relação causal em mente), Duverger insiste de facto no efeito de produção de «mais de dois partidos» da RP – se bem que limitado e não necessariamente imediato. Reafirma constantemente que «o efeito multiplicador da RP é inegável» (1954a, pp. 279 e 281-282). Assim, Duverger coloca em hipótese a existência de uma lei. Mas é uma lei altamente desconcertante. Afinal, um sistema de representação proporcional é suposto representar *proporcionalmente*. Ou seja, a RP é suposto ser um espelho, reflectir. De que forma pode isto ser uma «multiplicação»?

Referir-me-ei a este dilema mais tarde. Para já, o facto é que as debilidades metodológicas e substantivas das leis de Duverger são patentes e facilmente demonstráveis. Mas será esta uma razão boa ou suficiente para desistir delas? Será difícil fazer melhor? A seu tempo sugerirei que é fácil fazê-lo. O facto é que, até há pouco tempo, uma esmagadora maioria dos autores têm-se contentado com a demonstração de que Duverger estava errado, por vezes pelas razões erradas[4]. O estado de espírito na disciplina nos últimos trinta anos é bem representado, a meu ver, pela sugestão de Eckstein e Apter (1963, p. 353) de que talvez «os sistemas eleitorais apenas expressem determinantes sociais mais profundas». Uma sugestão que é pouco melhorada quando a conclusão de uma investigação mais recente é a de que «a relação entre o sistema eleitoral [e] o sistema partidário [...] não é de forma a ser resumida em leis científicas?» (Bogdanor, 1983, p. 261).

A única e notável excepção a esse estado de espírito da disciplina é o trabalho de Douglas Rae (1971). No entanto, se a questão (como Riker, 1982a, apropriadamente sugere) é a da «acumulação de conhecimento», e se for possível dizer que tem havido uma acumulação desde os começos de Duverger, então Rae dificilmente pode ser considerado parte desse processo cumulativo.

[4] As duas críticas mais representativas são as de Grumm e Mackenzie. O primeiro conclui, bastante a despropósito, que «a RP é o resultado e não a causa do sistema partidário» (Grumm, 1958, p. 375). O segundo defende que é impossível atingir generalizações testadas comparativamente (Mackenzie, 1957).

Rae lida de facto com a obra de Duverger. A primeira lei de Duverger (reformulada concisamente: «fórmulas de maioria relativa produzem sistemas bipartidários») é por ele rejeitada (Rae, 1971, pp. 92-96 e 180), enquanto a segunda é decomposta em tantas «proposições» e variáveis (Rae, 1971, especialmente pp. 148-176) que deixa de ser possível dizer se permanece alguma ligação entre Rae e Duverger. Seja como for, a perspectiva metodológica do primeiro é inteiramente diferente da do segundo, e é aqui que a «acumulação de conhecimento» se desmorona inteiramente. Duverger tem «leis» causais em mente; Rae nunca usa o termo «causa» (excepto para o rejeitar), e fala deliberadamente de «proposições» que incluem, por sua vez, uma vasta gama de ligações («tende a», mas também «está associado com»; «quase sempre», mas também «frequentemente»). Duverger era parcimonioso, até excessivamente. Rae formula, de forma antiparcimoniosa, nada menos de sete «proposições de semelhança», treze «proposições diferenciais» e mais dois corolários para um total de vinte e duas proposições (Rae, 1971, pp. 179-182). Outra diferença fundamental respeita igualmente à forma como os efeitos dos factores causais são conceptualizados. Duverger observa sistemas concretos (apesar de ser incapaz de os especificar), enquanto Rae faz um esforço especial para evitar referir-se a sistemas concretos. Na maior parte das vezes, os efeitos dos sistemas eleitorais são expressos em termos de «fraccionalização». O único sistema concreto que Rae define como tal é o de «competição bipartidária», mas a sua definição de semelhante situação é expressa em percentagens: sistemas bipartidários são «aqueles em que o primeiro partido detém menos de 70% dos assentos parlamentares e em que os primeiros dois partidos detêm mais de 90% dos assentos em conjunto» (Rae, 1971, p. 93)[5]. Assim, se é verdade que Duverger merece ser criticado por as leis deverem declarar efeitos suficientemente específicos para permitirem o seu teste, a mesma crítica aplica-se ainda melhor às proposições de Rae[6].

Em geral, não é possível dizer que Rae desenvolva a contribuição de Duverger. De facto, procura algo inteiramente diferente, o que parece confirmado pelo facto de a obra de Rae ser geralmente aclamada e utilizada devido ao seu uso de métodos estatísticos (o indicador da fraccionalização do sistema partidário) ao mesmo tempo que, apesar do título, é ignorada no que respeita às «consequências dos sistemas eleitorais». A este respeito, a contribuição de Rae nunca foi desmentida ou posta a uso. A tentativa nomotética de Duverger permaneceu, assim, um assunto ignorado por mais uma década.

Desta forma, Riker é o único autor que inquestionavelmente procura uma melhoria cumulativa das premissas de Duverger (1982; 1986). Riker desiste da segunda lei de Duverger, aquela que respeita aos efeitos da RP. Segundo ele, «parece impossível resgatar a hipótese através da sua modificação», e «Rae defende de forma convincente que a hipótese [...] não passa de uma associação probabilista» (1982a, p. 759). Como Riker chega à mesma conclusão negativa no que respeita ao efeito do sistema a duas voltas, não lhe resta senão abordar a primeira lei de Duverger, aquela que respeita aos efeitos do sistema eleitoral de maioria relativa. Riker lida primeiro com a lei tal como revista por Rae: «fórmulas de maioria relativa estão sempre associadas com competição bipartidária, excepto onde existem fortes partidos locais minoritários» (Rae, 1971, p. 95; Riker, 1982a, p. 760). A crítica de Riker é dupla. Metodologicamente, acusa Rae de ter caído na «armadilha lógica de ao mesmo tempo negar e depois afirmar a lei de Duverger», e isto porque Rae, tal como Duverger, «não conseguiu decidir se a lei era probabilista ou determinista» (Riker, 1982a, p. 760). A segunda crítica é factual: a Índia usa um sistema de maioria relativa e, no entanto, o seu caso desafia a lei tal como revista por Rae. De forma a incorporar a excepção indiana, Riker propõe uma nova formulação:

> Regras eleitorais de maioria relativa geram e mantêm competição bipartidária, excepto em países onde (1) terceiros partidos a nível nacional são continuamente um dos dois maiores partidos a nível local e (2) um partido entre vários é quase sempre o «vencedor Condorcet»* em eleições [id., *ibid.*, p. 761].

Com Riker ficamos, assim, sem uma das leis ou hipóteses de Duverger (o que corresponde a metade da sua contribuição para o assunto) e simplesmente com uma segunda tentativa (depois da de Rae) de reformulação da primeira lei de Duverger. Será que avançámos alguma coisa? Duvido. Em primeiro lugar, qual é a vantagem de substituir «dualismo partidário» (Duverger) por «competição bipartidária»? Nem Rae nem Riker explicam esta mudança, que substitui uma obscuridade por outra. Se competição bipartidária implica, literalmente, que apenas dois partidos competem de facto em eleições (isto é, na ausência de competição eleitoral a três ou a quatro), então ficamos quase sem casos empíricos. Se implica outras características, deveriam ser explicitadas e não o são. Segundo, Riker especifica na sua reformulação a expressão «geram e mantêm», uma especificação que Duverger não inclui na sua lei e que é, no

[5] Ao passo que os indicadores de Rae são habilmente manipulados *a posteriori* para incluírem os sistemas geralmente considerados bipartidários, os seus critérios de definição abarcam casos discretos, e não países. Se assim fosse, deveriam incluir a Turquia em 1957 (partido mais votado, 69,9%; dois partidos mais votados, 98,6%), a Alemanha em 1976 (partido mais votado, 49%; dois partidos mais votados, 92,1%) e a Grécia (dois partidos mais votados, 95,6%). Se Rae tivesse optado pelo valor de 89% como critério de definição do bipartidarismo (e por que não?), então outro caso a acrescentar seria a Alemanha em 1980 (total, 89,4%). Na Venezuela, em 1973, os dois partidos mais votados somavam 88,3%. A verdadeira questão é que Rae já sabe, à partida, na base de critérios não explicitados, quais os países que são sistemas partidários na base do seu teste.

[6] V. Sartori (1976, pp. 307-315), onde defendo que o índice de fraccionalização de Rae não permite o uso de intervalos para identificar e classificar sistemas concretos com respeito às suas propriedades sistémicas.

* Condorcet propôs pela primeira vez o método de agregação de votos individuais que leva o seu nome. Este método consiste em colocar cada alternativa contra cada uma das restantes, em competição decidida pela regra da maioria. Se uma alternativa consegue derrotar sistematicamente todas as restantes, então essa alternativa designa-se por «vencedor Condorcet.» (*N. do E.*)

entanto, uma distinção de que o autor se apercebe na sua discussão do tema (Duverger, 1954a, pp. 276-286). «Gerar» imputa uma influência genética; «manter» é uma influência bem mais facilmente testável. Sistemas de maioria relativa não conseguem *por si só* gerar seja o que for (como veremos), enquanto é bastante mais plausível que consigam manter aquilo que já existe. Dois tipos de influência bastante diferentes podem ser incluídos numa mesma lei. Terceiro, a primeira cláusula de Riker («terceiros partidos a nível nacional são continuamente um dos dois maiores partidos a nível local») apresenta um bom argumento da pior maneira possível – de forma circular. Quarto, e mais importante do que tudo o resto, a segunda cláusula de Riker (o «vencedor Condorcet») não é, da forma que é apresentada, um *explans*, mas sim um *explanandum* – a coisa a ser explicada.

Aqui Riker está, de facto, a introduzir uma «nova lei» que diz respeito a «vencedores Condorcet», na sua revisão da primeira lei de Duverger. Todavia, não faz qualquer tentativa para, pelo menos, mostrar que «vencedores Condorcet» se materializam seja onde for que a sua definição se aplique. Riker, simplesmente, aplica a noção à Índia e pressupõe que a excepção indiana é, assim, incorporada na lei. Isto é metodologicamente inaceitável. Um «vencedor Condorcet» é definido como «um candidato que consegue bater qualquer outro numa competição par a par», e o conceito é exemplificado da maneira seguinte: o Partido do Congresso indiano, presumivelmente, derrota «candidatos da direita [...] porque os esquerdistas votariam pelo Congresso, em vez de votarem pelos candidatos da direita, e da mesma forma [...] os direitistas votariam pelo Congresso, em vez de votarem pelos candidatos da esquerda» (1982a, p. 761). Sucede, no entanto, que qualquer formato de sistema partidário com mais de dois partidos é compatível com esta noção de competição par a par. Assim, a Inglaterra deveria ou poderia exibir um «vencedor Condorcet», mas, em vez disso, tem de há muito exibido (no caso perfeitamente apropriado do partido Liberal) um «derrotado Condorcet», que não lucra com a sua posição central entre esquerdistas e direitistas, mas, em vez disso, se encontra apertado entre os dois maiores partidos. A Austrália e a Nova Zelândia fornecem casos similares de terceiros partidos intermédios que são ainda menos bem sucedidos do que os liberais ingleses e a que poderíamos chamar «esmagados Condorcet»[7]. Então por que ganha um «vencedor Condorcet» ? Em que condições é uma configuração de Condorcet conducente a um sistema de partido dominante, como o indiano (Sartori, 1976, pp. 192-201), em vez de conduzir ao bipartidarismo? A não ser que esta questão seja respondida, não nos resta senão dizer que o bipartidarismo não se materializará quando alguma coisa corre mal (eventualmente em nome de Condorcet). Se assim for, a lei de Riker acaba por ser ainda mais censurável e débil do que a de Duverger.

[7] Refere-se, por vezes, como exemplo o Partido Trabalhista Democrático ou os Democratas Australianos (nenhum dos quais alguma vez conquistou um assento parlamentar), assim como a Liga de Crédito Social neo-zelandesa (que ganha ocasionalmente um ou dois assentos).

É necessário esclarecer um último aspecto. Riker avalia a sua revisão da lei de Duverger da seguinte forma: «Note-se que esta formulação é *determinista* – uma tentativa de evitar a ambiguidade de Duverger e Rae. A lei afirma que, *com as excepções assinaladas*, o sistema de maioria relativa é uma condição suficiente para um sistema bipartidário. *Não é*, no entanto, a afirmação de *uma relação causal*, da mesma forma que um sistema de maioria relativa não é *uma condição necessária* (veja-se o caso austríaco)» (1982a, p. 761, itálico meu). Confesso que não consigo perceber nada disto. Que «lei determinista» é esta que nem sequer estabelece uma relação causal? Por outro lado, por que motivo, à falta de uma «condição necessária», mas com uma «condição suficiente», não temos ainda uma relação causal? Por que estabelece uma condição necessária (isto é, uma condição expressa negativamente) uma relação causal, ao mesmo tempo que uma condição suficiente (*suficiente* para produzir um efeito) não o faz? Acrescente-se que, ao longo do seu artigo, Riker baseia muito do seu argumento na distinção entre leis «deterministas» e «probabilistas». Voltarei brevemente ao facto de esta distinção ser bem menos relevante do que aquilo que os seus proponentes crêem. De momento basta notar que Riker opta por uma lei «determinista», ao mesmo tempo que introduz uma série de «excepções». Talvez Riker não faça suficiente justiça ao seu trabalho neste ponto, já que tenta de facto (apesar de sem sucesso) incorporar as excepções na sua lei. Mesmo assim, é notável que no seu próprio resumo coloque a questão da forma como o faz.

Quando tudo é dito sobre esta matéria, somos de novo trazidos à mesma questão: por que não conseguimos fazer melhor? Será porque o comportamento humano é de tal forma desregrado que desafia toda e qualquer tentativa de construir «leis»? Ou será porque as nossas capacidades metodológicas estão atrofiadas? A minha sensação é a de que a segunda hipótese é a mais verdadeira. Enquanto nos últimos trinta anos a ciência política fez progressos notáveis a nível de técnicas de pesquisa e processamento estatístico, ao mesmo tempo regrediu a nível do método lógico, que prefacia e condiciona a sofisticação técnica. No caso em questão, as «leis» só poderão ser formuladas se esclarecermos como se relacionam com a análise causal e condicional e com a noção de probabilidade e, em conclusão, como poderão ser correctamente confirmadas ou infirmadas. Assim, torna-se inevitável que façamos um desvio relativamente longo pelo tema das premissas metodológicas.

CONDIÇÕES, LEIS, EXCEPÇÕES

Uma lei científica pode ser definida como uma generalização dotada de *poder explicativo* que detecta uma regularidade. É certo que uma lei sobrevive apenas enquanto não tiver sido falsificada e deve ser formulada de forma a permitir o seu teste empírico, isto é, confirmação ou infirmação. «Leis estatísticas» puras e simples (tais como 52,5% das crianças recém-nascidas são do sexo feminino) quantificam regularidades ou frequências já bem verificadas, mas não têm poder explicativo e, portanto, não se qualificam como «leis». No que respeita ao requisito de «poder explicativo», a regra é a seguinte: o poder explicativo de uma lei é tanto maior quanto mais essa lei afirma de forma clara e definitiva uma

relação de causa e efeito. Seja a linguagem causal evitada ou não, se uma lei não pressupõe uma direcção causal, alguma espécie de imputação causal, então o seu poder explicativo ou é débil ou tem de ser fornecido por uma teoria contextual suplementar. No fim de contas, uma lei tem de fazer mais do que afirmar uma regularidade e não pode consistir numa mera generalização[8].

A questão crucial é esta: poderão as leis das ciências sociais, leis que se aplicam a regularidades comportamentais, ser *deterministas?* A noção lógica de determinismo é relativamente simples. Exposta de forma causal, postula que, dada uma causa *C*, o efeito *E* é também dado: segue-se necessária e inevitavelmente. Isto significa que, dada a causa, o efeito torna-se logo conhecido, isto é, previsível com certeza. As leis da física são deterministas[9], mas as leis que se aplicam aos seres humanos não podem sê-lo. Leis comportamentais não podem pressupor que, dada uma causa *C,* o efeito *E* seja certo, ou seja, que se seguirá sempre e necessariamente. Será que isto implica que as leis das ciências sociais são, devem e só podem ser *probabilistas?* Se a noção de probabilidade for entendida tecnicamente – nos seus sentidos matemático e estatístico –, a resposta é *não*. O critério, mesmo que seja apropriado, é impossivelmente exigente. Assim, «probabilista» deverá ser quase sempre entendido no sentido vulgar da palavra, ou seja, que as ciências sociais colocam em hipótese a existência de resultados «prováveis» ou efeitos «frequentes». Até aqui, tudo bem, excepto que uma lei que no sentido vulgar é definida como sendo probabilista pode, na verdade, não ser lei nenhuma. Por exemplo, suponhamos que em dez instâncias uma lei é confirmada enquanto é infirmada em cinco instâncias. Uma razão de 10 para 5 aponta realmente para uma maior probabilidade de que um resultado ocorra do que outros. No entanto, ninguém poderia basear-se nisso para defender uma «lei probabilista».

Em suma, muito pouco é clarificado e nada é resolvido ao dizer-se que as nossas leis são probabilistas. A não ser que a noção seja dotada de poder matemático – como raramente sucede com as leis explicativas (tal como definidas) –, somos deixados simplesmente com uma qualificação *ex adverso:* as nossas leis não são deterministas. Em resumo, «probabilista» pode iludir, em vez de ajudar. E, sendo assim, para onde devemos voltar-nos? Quando a matemática não ajuda, a lógica clássica ainda o faz. Em vez de jogarmos com o termo «probabilista», um caminho bem menos miraculoso e (infelizmente) bem mais difícil é o de procedermos à *análise condicional,* ou seja, o modo de análise baseado na noção de condições necessárias e suficientes. John Stuart Mill foi ao ponto de definir «causa» como «condição suficiente». Estava errado, mas

[8] Por exemplo, a afirmação de que todos os cisnes são brancos não é uma lei. Ela estabelece simplesmente, e se se confirmar verdadeira, uma característica definidora. Mas, se assim fosse, um cisne negro não seria um cisne. Como, de facto, existem cisnes negros, a generalização correcta é: a maior parte dos cisnes são brancos. Todavia, quer a generalização verdadeira, quer a falsa, carecem de valor explicativo.

[9] O argumento de que a física é também «indeterminista» é irrelevante, porque não reduz nem um milímetro ao abismo entre a «probabilidade» matemática estrita que se aplica às leis da natureza e a probabilidade não matemática das leis das ciências sociais.

estava também no caminho certo. Todas as condições necessárias e suficientes para um acontecimento podem estar presentes e, mesmo assim, nada suceder. A análise condicional não é exactamente o mesmo que análise causal. Na segunda, «causa» é um factor que despoleta um acontecimento, enquanto na primeira nenhum factor semelhante é pressuposto. Mas, enquanto Mill foi demasiado longe na sua formulação, estava a dar ao cientista social uma sugestão que ainda aguarda aplicação adequada.

É certo que os cientistas sociais fazem abundantemente referência a condições que são frequentemente especificadas como necessárias e/ou suficientes. No entanto, é evidente que a maioria deles não dominam claramente essas noções. Uma condição é *necessária* quando afirma *sine qua non* – sem ela, não. A implicação disto é que as condições necessárias estabelecem condições de aplicabilidade, isto é, se uma generalização causal se aplica ou não. Uma condição é suficiente quando afirma: basta esta condição para que uma consequência especificada possa seguir-se. Tudo isto já nós sabemos. Mas os seus aspectos mais intrincados parecem continuar a escapar-nos.

No que respeita às condições necessárias, a primeira advertência a tomar em conta é que podem ser numerosas, o que implica que as condições de aplicabilidade de uma lei raramente são – pelo menos de princípio –, totalmente enumeradas e adequadamente especificadas. No que respeita às condições suficientes, há que tomar em conta que *uma* condição suficiente não é *a* condição exclusiva, o que implica que um mesmo efeito pode ser produzido por outras condições suficientes. Assim, *E* pode ocorrer mesmo quando CS_1 (condição suficiente 1) está ausente, e isto porque o mesmo efeito é produzido por CS_2 (condição suficiente 2). Se assim for, CS_1 não é rejeitada, mas CS_2 (e assim sucessivamente) tem de ser incluída na análise como outra condição suficiente adicional e independente.

Pressupõe-se, geralmente, que as condições necessárias têm menor valor explicativo do que as condições suficientes e que a última classe de condições é a mais difícil de especificar. Não creio. Em primeiro lugar, as condições necessárias são cumulativas. Se descobrirmos dez condições necessárias para que um fenómeno ocorra, serão *todas* necessárias. Inversamente, as condições suficientes são discretas: *cada uma é suficiente*. As condições suficientes serão mais poderosas (logicamente, e não só) do que as condições necessárias se, e só se, nos for permitido dizer que «esta condição suficiente é a *única*». Mas raramente nos é permitido dizer algo semelhante. Na prática, apenas nos referimos a *uma* condição que é suficiente, ou seja, uma condição que carece de exclusividade (que permite substitutas).

Para apreciarmos como o que foi dito acima afecta as nossas preocupações substantivas, seja-me permitido que use como ilustração a forma como Rae lida com a primeira lei de Duverger, reformulada da seguinte forma: «As fórmulas de maioria relativa causam sistemas bipartidários.» De acordo com Rae, «esta proposição implica que fórmulas de maioria relativa são uma condição necessária e suficiente para a competição bipartidária. Se isto for correcto, todos os sistemas bipartidários estarão associados a fórmulas de maioria relativa e todas as fórmulas de maioria relativa estarão associadas a sistemas bipartidários. Pela

mesma lógica, nenhuma outra fórmula estará associada à competição bipartidária e os sistemas bipartidários apenas estarão ligados a fórmulas de maioria relativa» (Rae, 1971, p. 93). Proponho que isto não sucede desta forma. O teste proposto por Rae pressupõe uma lei determinista, cuja correcta formulação teria de ser «as fórmulas de maioria relativa são a *única* condição necessária e a *única* condição suficiente para o bipartidarismo». É apenas sob estas restrições que «nunca existirão» sistemas bipartidários sem eleições de maioria relativa. A implicação ulterior disto é que tudo o que não seja uma correlação positiva perfeita serve para infirmar a lei. Aqui o teste não reside na força da associação, mas sim na procura de uma única excepção. Mas reformulemos a lei como uma regularidade comportamental (não determinista) da seguinte forma: as fórmulas de maioria relativa são *apenas uma* das condições suficientes. Esta formulação já não implica que o bipartidarismo «nunca existirá» na ausência de fórmulas de maioria relativa. Sendo assim, e apenas se assim for, a lei poderá admitir um teste correlacional (qual a intensidade da associação positiva) e excepções que não impliquem a sua rejeição.

Resumindo o nosso percurso, é óbvio que em casos menos simples do que o de Duverger os aspectos mais intrincados de uma análise condicional logicamente correcta podem tornar-se desconcertantes e talvez demasiado custosos. Podemos, assim, recorrer a uma diferente categorização de condições, nomeadamente a condições que são *facilitadoras* ou, inversamente, *obstrutivas*. É certo que o outro conceito (condições necessárias e/ou suficientes) deve ser usado quando possível. Todavia, para chegarmos a algum lado temos frequentemente de nos contentarmos com uma categorização mais flexível. A objecção poderá ser a de que a noção de condições facilitadoras *versus* obstrutivas carece de estatuto lógico e que chegamos, assim, a uma flexibilidade que já não está sujeita a critérios científicos. Sou da opinião, no entanto, de que, se introduzirmos as condições apropriadas de teste para «facilitadoras» e «obstrutivas», ficamos ainda com um instrumento heurístico, que é preferível a não termos nenhum.

Neste ponto do argumento torna-se importante notar que em ciências sociais as «leis» são, de facto, de muitos tipos. Se deixarmos de lado as leis estatísticas e as grandes leis históricas *à la* Comte ou *à la* Marx (leis da filosofia histórica), podemos identificar uma grande categoria de leis como «tendenciais» (e. g., as de Mosca ou Pareto), enquanto outras leis afirmam uma relação directa (quanto maior... maior) ou, inversamente, uma relação inversa (quanto maior... menor)[10]. A diferença crucial entre as leis é, todavia, se elas prevêem *acontecimentos singulares* ou não. A lei da gravidade aplica-se a *todos* os corpos em queda (a classe geral desses acontecimentos) e a *cada um* desses corpos. As leis das ciências sociais raramente partilham esta bela combinação de propriedades. Mas as leis sobre a influência dos sistemas eleitorais (causa) sobre o número de

[10] Um exemplo de uma relação directa é a lei durkheimiana do suicídio: quanto maior a anomia, maior a frequência de suicídios. No entanto, as distinções não são rigorosas. Por exemplo, a lei de Michels é formulada quer como uma lei tendencial (as oligarquias tendem a substituir a democracia), quer como uma relação inversa (quanto maior a organização, menos democracia).

partidos (efeito) fazem-no: aplicam-se – quando as perturbações são suavizadas – a todos e a cada um dos acontecimentos eleitorais. Se obtidas, poderão então prever acontecimentos singulares. Podem semelhantes leis ser obtidas? Antes de o tentarmos devemos fazer uma última advertência metodológica.

Uma lei que prevê acontecimentos singulares é deficientemente testável por frequências e coeficientes de correlação. Colocando-o de outra forma, o teste estatístico é apropriado e decisivo para leis que se aplicam a classes de acontecimentos, mas tem apenas valor subsidiário quando se pressupõe que a lei prevê resultados singulares discretos. Assim, e no caso em questão, a noção crucial é a de *excepção*. No teste correlacional da primeira lei de Duverger feito por Rae, ele conclui que, «dos [...] 107 casos, 89,7% caem nas categorias de associação previstas» e comenta que isto «sugere uma relação algo mais fraca do que o termo 'lei sociológica' poderá levar-nos a esperar, mas é, no entanto, uma associação forte» (1971, p. 94). De facto, a associação é espantosamente forte, mas não creio que possa ser legitimamente usada para decidirmos se temos uma lei e se ela é ou não robusta. Assim, é o instinto de Rae (em vez da sua metodologia) que o leva a investigar esta matéria na base de «casos excepcionais». A questão que permanece é a de sabermos como devemos lidar com as excepções.

CARA E COROA

Passando das questões metodológicas para o mundo real, sinto-me obrigado, por questões de brevidade, a confinar a minha atenção a: (1) sistemas de maioria relativa e círculos uninominais e (2) sistemas com representação proporcional de listas[11]. No primeiro caso temos um círculo eleitoral com a dimensão de um deputado em que o vencedor ganha tudo. No segundo caso temos um círculo com mais de um deputado em que os votos são convertidos de forma aproximadamente proporcional em assentos parlamentares. Um elemento a considerar é então a dimensão do círculo (medido em termos dos candidatos que elege). O outro elemento é o método ou fórmula de acordo com a qual os votos são convertidos em assentos. A fórmula de maioria relativa (o chamado sistema *first-past-the-post*) negligencia quaisquer proporções e representa, por definição, a própria negação do proporcionalismo. As fórmulas proporcionais, no entanto, revelam graus de proporcionalidade entre votos e assentos muito diversos, que vão desde a correspondência altamente imperfeita (desproporcional) até à perfeita (exactamente proporcional)[12].

[11] O que vale para as fórmulas de maioria relativa ainda se aplica melhor às fórmulas de maioria absoluta. Note-se que as fórmulas maioritárias podem ser aplicadas a círculos com mais de um membro (e. g., Turquia nos anos 50, onde o critério de maioria relativa se aplicava ao voto em lista). Todavia, o inverso já não é possível: a RP não pode ser aplicada a círculos uninominais.

[12] Rose (1983, pp. 40-41) argumenta que «a diferença em termos de proporcionalidade entre a eleição mediana sob sistemas de representação proporcional e sistemas de maioria relativa é muito reduzida: 7%»; e os seus dados (no quadro n.º 8, p. 26) indicam que nalguns países com sistema de maioria relativa a proporcionalidade é superior à de alguns países com

O aspecto digno de atenção é este: a dimensão do círculo eleitoral afecta mais a proporcionalidade da RP do que as diversas fórmulas matemáticas de escrutínio (Sainte-Laguë, média mais alta, resíduos máximos, etc.)[13]. Assim, a RP pode ser tecnicamente (matematicamente) perfeita e ao mesmo tempo imperfeita no que respeita à dimensão do círculo eleitoral. A este respeito, a regra básica é a de que, quando menor for o círculo, menor será a proporcionalidade e, inversamente, quando maior o círculo, maior a proporcionalidade[14]. Como de facto encontramos em todo o mundo dimensões de círculo eleitoral que vão sem descontinuidades de 2 até 30 (ou cerca de 30), temos aqui um verdadeiro contínuo expresso em, e medido por, números naturais[15]. O argumento subjacente à regra básica avançada anteriormente é o de que círculos de dimensão reduzida são, pela mesma lógica, círculos mais numerosos. Isto multiplica, por sua vez, as ocasiões de desperdício de votos, ou seja, a perda de votos abaixo da quota mínima para eleger um deputado – desde que, note-se, os resíduos (os votos desperdiçados) não sejam transportados do círculo local para um círculo nacional.

Confrontemos imediatamente a questão central, ou seja: serão os sistemas eleitorais factores causais consequentes e, se for esse caso, poderá o seu impacto ser expresso sob a forma de leis que sejam previsivas (de acontecimentos singulares) e verificáveis? O efeito directo (influência) dos sistemas eleitorais é

RP. O argumento é repetido em Rose (1984, pp. 74-75 e quadro n.º 7.1), onde a diferença em termos de proporcionalidade é agora de 8%. Todavia, não consigo entender como estes dados estatísticos apoiam o seu argumento. Rose desconta os próprios efeitos do sistema eleitoral, nomeadamente o facto de sob sistemas de maioria relativa o eleitor ser restringido e os partidos eliminados. Assim, quando observamos os resultados, as distorções já ocorreram. E a diferença que Rose minimiza reaparece em eleições intercalares, como a de 1983 na Grã-Bretanha, onde a Aliança obteve 3,5% dos assentos parlamentares com 25,4% dos votos (cada um dos seus assentos custou 400 000 votos, contra um custo de 40 000 para os trabalhistas).

[13] Hogan foi o primeiro a frisar este aspecto (1945, p. 13): «O aspecto decisivo da RP é a dimensão dos círculos eleitorais.» Eu próprio o fiz, mas foi apenas a partir da publicação da obra de Rae que se tornou reconhecido, apesar de permanecer negligenciado até hoje. Quanto à estimação exacta dos efeitos sub ou sobre-representativos das várias fórmulas matemáticas de escrutínio, v. especialmente Lijphart (1986).

[14] Os países com dimensão média de círculo eleitoral relativamente baixa são a Irlanda e o Japão (4), a Grécia (5), a Espanha (6), a Áustria e a Bélgica (7). No outro extremo, Israel e a Holanda elegem, respectivamente, 120 e 150 deputados num único círculo nacional.

[15] No entanto, isto deve ser algo relativizado, devido ao facto de a relação entre a dimensão do círculo eleitoral e a proporcionalidade ser curvilínea: à medida que a dimensão do círculo aumenta, a proporcionalidade aumenta a uma taxa decrescente. Isto implica que, a partir de certo ponto, a fórmula matemática de escrutínio comece a ser mais importante do que a dimensão do círculo. Mesmo assim, Rae (1971, p. 163) calcula que, «no caso de um único distrito com 200 assentos parlamentares, um partido com uma percentagem de votos de 0,5% ganharia de certeza um assento parlamentar». Outro aspecto a tomar em conta respeita ao facto de a dimensão média (e mesmo a mediana) do círculo poder ser um indicador enganador, a não ser que se controle a dispersão. O índice de variabilidade de Fisichella (1982, pp. 251-252) atribui a dispersão mínima (0,81) à Irlanda, onde a dimensão do círculo oscila entre 3 a 5 deputados, e a dispersão máxima (11,77) à Argentina, onde a dimensão dos círculos oscila de 2 a 50 deputados.

claramente sobre o eleitor. Se afectam o eleitor, pode igualmente pressupor-se que afectam (moldam) o sistema de partidos como um todo, apesar de indirecta e derivativamente. No entanto, as duas influências são analítica e empiricamente distintas. A influência sobre o eleitor é exercida onde ele vota, ou seja, no contexto local do seu círculo eleitoral. O sistema de partidos sob consideração é, inversamente, um resultado agregado, nacional.

Para acelerar a discussão, seja-me permitido que a prefacie afirmando, sem o provar (as provas emergirão pelo caminho), que o efeito do sistema eleitoral sobre o eleitor (a influência directa) pode ser definido como sendo de *constrangimento* ou *não constrangimento*. Se o último for o caso, não há razão para prosseguirmos a discussão: o sistema eleitoral, simplesmente, não produz efeitos. Inversamente, se o efeito é, de alguma forma ou em algum grau, *manipulativo,* no sentido primário de introduzir um constrangimento ou restrição ao comportamento eleitoral, então podemos avançar. Sob esta premissa, um sistema eleitoral que inquestionavelmente exerça uma influência manipulativa poderá ser classificado com um sistema eleitoral *robusto*. Inversamente, se um sistema eleitoral não exerce esse tipo de influência, ou se o faz apenas de forma mínima, proponho que seja classificado como um sistema eleitoral *débil*. A dicotomia define simplesmente os casos que se agrupam claramente nos dois extremos de um contínuo. Ela permite, assim, que outros casos caiam entre esses dois extremos e possam ser classificados (ordinalmente) como *mistos*.

Como, que saiba, ninguém alguma vez negou que os sistemas de maioria relativa (ou absoluta) condicionam – constrangem e restringem – o comportamento dos eleitores, classificarei sem mais demoras a fórmula de maioria relativa como pertencendo à classe dos sistemas eleitorais robustos. Mas onde pertencem os sistemas de RP? Contrariamente à opinião ainda prevalecente, quanto maior é a proporcionalidade da RP, menor é o seu impacto. No limite, um sistema de RP perfeita é um sistema sem efeitos. Todavia, a maior parte dos sistemas de RP são imperfeitos. Alguns são fortemente sub-representativos, quando, por exemplo, o acesso à representação é impedido por uma cláusula-barreira ou quando um ou mais dos maiores partidos recebem assentos parlamentares suplementares[16]. Noutros casos, os sistemas de RP são tornados desproporcionais pela reduzida dimensão do círculo eleitoral. Sobre- ou sub-representação pode resultar ainda, evidentemente, dos métodos de escrutínio que convertem votos em assentos eleitorais. Os sistemas de RP sub-representativos ou desproporcionais podem, assim, ser classificados como pertencendo a uma classe de sistemas eleitorais *mistos*. Mas direi algo sobre a RP

[16] Para além de terem um forte potencial manipulativo, o estabelecimento de claúsulas-barreiras e a concessão de assentos suplementares são, obviamente, mecanismos diferentes. A barreira pode ser tão baixa como 3%; a *Sperrklausel* alemã é de 5%; e a Turquia adoptou, para as eleições de 1983, uma barreira mínima nacional de 10%. Quanto à concessão de assentos suplementares, a forma mais extrema é a usada no Paraguai, onde dois terços dos assentos são atribuídos ao partido vencedor (com maioria relativa), deixando, assim, um terço para a distribuição por RP pelos restantes partidos. A Grécia adoptou a certa altura um mecanismo semelhante e exibe igualmente, através da sua altamente instável história eleitoral, uma sequela de barreiras eleitorais acima dos 10%.

mais tarde. Temos primeiro de nos deter na fórmula de maioria relativa e círculos uninominais, ou seja, no caso que eminentemente ilustra a classe de sistemas eleitorais robustos.

Como ia dizendo, ninguém alguma vez negou que a fórmula de maioria relativa condiciona o eleitor. Também será fácil admitir, creio, que o condicionamento manipulativo em questão é um efeito de *constrangimento-restrição*. Isto significa que a escolha de um eleitor (que não queira desperdiçar o seu voto) é frequentemente restringida aos candidatos da frente. Assim, o sistema de maioria relativa e círculos uninominais engendra de facto, círculo a círculo, a competição bipartidária. Mas, se o eleitor é restringido (em relação às suas preferências primordiais e ilimitadas), isso não implica de maneira alguma que disso resulte um efeito restritivo sobre o número total de partidos nacionais. O efeito restritivo sobre o eleitor não é o mesmo que um efeito *redutivo* sobre o número de partidos que compõem o sistema partidário. Desta forma, não pode ser apenas a fórmula de maioria relativa que «tende a produzir» um sistema bipartidário. A razão para isto é simples: o eleitor é restringido no círculo onde vota. Assim, nenhum sistema eleitoral pode reduzir a dois o número de partidos nacionais relevantes, a não ser que sejam os mesmos dois partidos a constituir os competidores relevantes em todos os círculos. A questão torna-se então: sob que condições um sistema político passa do bipartidarismo local para o bipartidarismo nacional? Como o efeito do sistema eleitoral se situa a nível do círculo, torna-se claro que falta aqui uma condição necessária e que devemos procurar, pelo menos, um outro factor ou variável. E essa variável omissa é o próprio sistema partidário.

Aquilo que, na maior parte dos casos, tem faltado reconhecer é que os efeitos dos sistemas eleitorais não podem ser avaliados sem que se avaliem simultaneamente as propriedades manipulativas do sistema partidário enquanto tal. Porque os sistemas partidários também condicionam o eleitor e podem ser divididos, tal como os sistemas eleitorais, em sistemas robustos ou débeis, dependendo de estarem estruturados ou desestruturados enquanto sistemas. A questão volta-se, assim, para aquilo que entendemos por *sistemas estruturados* e, consequentemente, para as condições que conduzem a um sistema estruturado de partidos.

Enquanto o eleitor for orientado para personalidades políticas, enquanto votar apenas em pessoas, os rótulos partidários permanecem de reduzida ou nenhuma consequência. Assim, enquanto estas condições prevalecerem, o sistema partidário não está estruturado. No entanto, há um momento a partir do qual a fidelidade é dada mais ao partido do que às personalidades, isto é, um momento a partir do qual o eleitor se revê em imagens partidárias abstractas. A partir deste momento já não é o líder individual que «elege» o partido, mas sim o partido que elege o indivíduo. À medida que este processo se desenvolve, o sistema partidário passa a ser visto como um sistema natural de encaminhamento da sociedade política. E, quando o eleitorado toma como certa a existência de um conjunto de caminhos e alternativas políticas, da mesma forma que os condutores tomam como certo um dado sistema de auto-estradas, então o sistema partidário atingiu um estado de consolidação estrutural enquanto sistema (Sartori, 1976, pp. 21-23, 41 e 244).

O processo genético através do qual um sistema de partidos estruturado emerge é um assunto altamente complexo que não pode ser abordado aqui (v. Sartori, 1968a, pp. 288-297). Basta dizer que o eleitor não pode identificar-se com uma imagem partidária abstracta enquanto essa imagem não lhe for fornecida, ou seja, enquanto ele é confrontado com meros partidos de notáveis. Pela mesma moeda, o eleitor não pode ver o partido como uma entidade abstracta, a não ser que adquira a capacidade para a abstracção, o que implica, por sua vez, que seja alfabetizado. Em condições de analfabetismo generalizado, a consolidação estrutural do sistema partidário dificilmente poderá ocorrer. Mais claramente, é possível ver um sistema de partidos estruturado a partir do momento em que os partidos de massas (Sartori, 1968a, pp. 292-293) destronam e substituem os partidos de notáveis.

O argumento central pode ser repetido da seguinte forma: os sistemas eleitorais de maioria relativa não têm influência (para além do círculo) até que o sistema partidário se torne estruturado em simultaneidade com, ou em resultado de, o aparecimento dos partidos de massas. A importante implicação deste facto é que temos sido induzidos em erro ao usarmos dados empíricos que são inadequados para testar teorias. Os autores que negam os efeitos redutivos dos sistemas de maioria relativa fazem quase sempre referência a sistemas de partidos não estruturados, desafiando, assim, uma «lei» em situações em que a lei não se aplica[17].

Uma importante «cara» (ou «coroa») desta questão tem ainda de ser discutida. Até agora especificámos adequadamente a causa (sistemas eleitorais), mas temos ainda de especificar o efeito *final*, se bem que indirecto. O efeito final é suposto ser – na versão de Duverger e em muito do senso comum sobre esta matéria – uma redução ou uma multiplicação do *número* total de partidos. Sendo assim, é imperativo que estabeleçamos *regras* para contar os partidos. Este requisito não foi satisfeito nem por Duverger nem (pelo menos para o objectivo em causa) por Rae. Isto deixa-nos com «leis» que desafiam o próprio procedimento de teste ao qual estão a ser sujeitas. Assim, usarei as regras de contagem que eu próprio propus noutra obra (Sartori, 1976, pp. 121-125; Sani e Sartori, 1983, p. 320). As minhas referências futuras a sistemas de dois, três, quatro, cinco e mais de cinco partidos aplicam-se assim aos *partidos relevantes* tais como definidos pelas minhas regras de contagem, ou seja, aos partidos aos quais é atribuída (pelos meus critérios) *relevância sistémica.*

Tendo esta advertência geral em mente, regressemos à questão do efeito redutivo do sistema eleitoral de maioria relativa sobre o número total (sistémico) de partidos. Neste caso, como deverá ser especificado o efeito previsto? O «dualismo partidário» de Duverger é demasiado ambíguo e não serve. O mesmo se aplica, como já sugeri, à definição estatística de bipartidarismo avançada por Rae, e mais ainda à sua noção (e/ou indicadores) de «desfraccionalização». Sen-

[17] Curiosamente, o próprio Duverger (1954a, pp. 250 e 253), ao citar os casos da Suécia (antes de 1911) e da Dinamarca (antes de 1920) como desvios à sua primeira lei, nota que a Suécia se caracterizava na altura pela ausência de verdadeiros partidos. Mas o comentário é deixado por aí.

do assim, que sistemas concretos são bipartidários? Através de que critérios poderão os casos controversos (especialmente o Canadá e a Austrália) ser incluídos ou excluídos? O consenso dos estudiosos também exclui a República Federal da Alemanha e a Irlanda do tipo bipartidário, apesar de não se distinguirem, em termos de formato, da Inglaterra ou da Austrália. O problema então é este: são os sistemas bipartidários definidos pelo seu formato (o número de partidos puro e simples) ou pelo seu funcionamento, pelas suas características funcionais? (Sartori, 1976, pp. 185-192.)

Parece claro que o espécime não pode ser identificado apenas na base do seu formato[18]. Indo para além do puro e simples formato, um sistema bipartidário pode ser caracterizado por três elementos: (1) dois partidos que de forma recorrente se distanciam grandemente de todos os outros, de forma tal que (2) cada um deles está em posição de competir pela maioria absoluta dos assentos parlamentares e pode, assim, esperar alternar no poder e (3) cada um deles governa sozinho quando controla o executivo. Todavia, sob esta definição, a Austrália e o Canadá ainda não se qualificam. De forma a incluir os dois países, como o *consensus scholarum* aparentemente exige, a segunda e terceira caracterizações têm de ser flexibilizadas da seguinte forma: o vencedor que não consegue obter uma maioria absoluta dos assentos parlamentares opta por governar sozinho em maioria, em vez de ceder a um governo de coligação (Canadá), e uma coligação estável de dois partidos (como a que se estabelece entre os Partidos Liberal e Camponês na Austrália) é considerada equivalente a um partido e contada como tal[19]. A lista de sistemas bipartidários poderá agora incluir – em ordem decrescente de aproximação ao formato ideal – os Estados Unidos, a Malta, a Nova Zelândia, a Áustria, a Inglaterra, a Austrália e o Canadá[20].

[18] E ainda menos se o formato for estabelecido através da contagem de todos os partidos que detêm pelo menos um assento parlamentar. Sob este critério (que inclui os partidos sistemicamente irrelevantes), a Áustria teve um formato de três a quatro partidos de 1945 a 1983, a Nova Zelândia de três partidos em 1966, 1978 e 1981, o Canadá teve frequentemente quatro partidos, chegou aos cinco em 1968, 1972 e 1974 e aos seis em 1965, e a Inglaterra teve dez partidos em 1979. Como a Austrália é um caso anómalo, ficaríamos, assim, com apenas dois países.

[19] A anomalia australiana é favorecida por um sistema eleitoral para a Câmara Baixa (o voto alternativo em círculos uninominais) que permite, na prática, a acumulação dos votos dos Partidos Liberal e Camponês. O sistema de voto alternativo redistribui as preferências até que um candidato obtém uma maioria absoluta e não deve ser confundido com o voto único transferível, que é um sistema de RP.

[20] Na base pura e simples do seu formato, a África do Sul (um sistema de partido predominante no que respeita ao seu funcionamento) deve igualmente ser incluída. O Sri Lanka tem-se aproximado dessa inclusão (v. nota 23). A Turquia (1946-1960 e 1983), a Venezuela desde 1973 e a Grécia desde 1974 são outros candidatos possíveis. Todavia, deixá-los-ia numa lista de espera, dada a sua insuficiente longevidade e outras incertezas. A Espanha exibiu enormes oscilações eleitorais de 1976 a 1982 que aparentemente testemunham um processo de estruturação do sistema partidário que ainda está a ocorrer. Por outro lado, excluiria deliberadamente o Uruguai (sem contar com o governo militar de 1977-1983), e ainda mais a Colômbia, como sistemas bipartidários de fachada que não satisfazem mesmo uma flexibilização das características definidoras.

A discussão precedente permite a estipulação seguinte: um *formato* bipartidário designa *dois partidos relevantes*, cada um dos quais governa sozinho (independentemente de terceiros). Uma listagem definitiva dos casos tem também o mérito de assinalar as excepções flagrantes. A Índia usa o sistema de maioria relativa e, no entanto, não é, sob qualquer definição, um sistema bipartidário. Inversamente, a Áustria utiliza a RP e, no entanto, tem desde há muito exibido uma estrutura bipartidária (para já nem falar de um funcionamento bipartidário entre 1966 e 1983). A não ser que estas excepções sejam resolvidas, é duvidoso que cheguemos a qualquer coisa parecida com «leis».

OS EFEITOS DOS SISTEMAS ELEITORAIS

Ao assumirmos, tal como temos feito, que os sistemas eleitorais têm em geral um efeito redutivo, pareceria que o alegado «efeito multiplicador» da RP ficaria, por definição, excluído à partida, e tão-só por definição. É-me agora necessário explicar por que não é assim. O argumento lógico fundamental é o seguinte: se é suposto a RP reflectir «proporcionalmente», então como pode ela multiplicar? Que estranha espécie de espelho é esse? Aquilo que proponho é que o efeito multiplicador da RP é uma ilusão óptica criada pela sequência histórica dos sistemas eleitorais. O primeiro país a usar a RP foi a Bélgica (1899), seguida pela Suécia (1907). Nos restantes casos, a RP apareceu geralmente no início da Primeira Guerra Mundial e nas mais antigas nações da Europa foi precedida por sistemas de maioria relativa ou, mais frequentemente, por fórmulas a duas voltas que criavam efeitos restritivos semelhantes à maioria relativa[21]. Deve igualmente notar-se que a introdução da RP foi frequentemente acompanhada por expansões do sufrágio e pela entrada na política de eleitores das classes populares previamente excluídos, que geralmente escolhiam novos partidos, os «seus próprios» partidos. Assim, quando a RP foi introduzida, resultou, de facto, numa geral *remoção de obstáculos*. Aos eleitores existentes foi permitida uma maior liberdade de expressarem as suas preferências primordiais, enquanto aos novos eleitores foi concedida a própria liberdade de votarem. Desta forma, quando dizemos que a RP multiplica o número de partidos, esquecemo-nos de completar a frase, dizendo «com respeito à situação em que o número de partidos era mantido baixo, dada a reduzida dimensão do eleitorado (a exclusão dos *have-nots*) e/ou reduzido por fórmulas eleitorais robustas». E, se esta modificação for introduzida, a ilusão óptica desaparece.

Assim, o argumento correcto é que, sempre que a introdução da RP foi seguida pela emergência de novos partidos relevantes, não estamos de facto a

[21] É difícil fazer generalizações acerca de sistemas a duas voltas, porque cobrem uma vasta variedade de sistemas diferentes: uninominais, mas também de lista, segunda volta restrita aos dois primeiros (portanto sem negociações para alianças) ou, inversamente, aberta a negociações (para uma resenha, v. Fisichella, 1982, pp. 254-255, 263-266 e 274-285). Mesmo assim, no século XIX e no início do século XX a segunda volta exerceu, geralmente (pelo menos a nível do círculo eleitoral), efeitos restritivos e no sentido da desproporcionalidade.

detectar os *efeitos* da RP, mas sim os *efeitos secundários* resultantes da remoção de obstáculos preexistentes. Se a sequência histórica tivesse sido de sistemas de maioria relativa para sistemas de RP, dificilmente nos ocorreria que a RP «causa» a fragmentação ou aumenta a fraccionalização do sistema partidário. É certo que a RP, quanto mais perfeitamente «reflecte», menos penaliza e obstaculiza o aparecimento de novos partidos ou a cisão de partidos existentes. Mas a liberdade para emergir é tanto a causa dessa emergência como a liberdade para comer é a causa da alimentação. Pode dizer-se da RP que causa «a remoção de obstáculos», mas não pode dizer-se dela que «causa multiplicação».

Para recapitular, a RP perfeita é um sistema eleitoral *sem efeitos*. Inversamente, a RP afecta o sistema partidário quanto mais *desproporcional* for, numa série de aspectos: a dimensão relativamente reduzida dos círculos eleitorais, as cláusulas-barreiras, os assentos parlamentares suplementares atribuídos às maiorias e, finalmente, a tradução desproporcional de votos em assentos parlamentares. Resulta daqui que, sempre que a RP produz efeitos manipulativos, esses efeitos são de natureza restritiva, e não multiplicativa. Assim, a influência da RP representa meramente uma versão debilitada da mesma influência exercida pelos sistemas de maioria relativa.

O caminho está livre, espero, para a parte mais construtiva do meu ensaio. Seja-me permitido que tente estabelecer desde já um conjunto de regras expostas de forma algo descritiva.

Regra 1.– Um sistema eleitoral de maioria relativa não pode, por si só, produzir um formato bipartidário a nível nacional (tal como definido), a não ser no conjunto de circunstâncias que ajudam a manter um formato já existente. Assim, sempre que um formato bipartidário está estabelecido, um sistema de maioria relativa produz um efeito de «travão» e de sedimentação do formato existente.

Regra 2. – Um sistema de maioria relativa produz, a longo prazo, um formato bipartidário (mas não a eternalização dos mesmos partidos) sob duas condições: primeira, quando o sistema partidário se encontra estruturado; segunda, se o eleitorado refractário é levado por qualquer pressão do sistema eleitoral a dispersar-se em proporções abaixo da maioria relativa pelos diferentes círculos eleitorais.

Regra 3. – Inversamente, um formato bipartidário é *impossível* – sob quaisquer condições – se minorias raciais, linguísticas, ideologicamente alienadas, monotemáticas ou de alguma forma incoercíveis (impossíveis de representar através dos dois maiores partidos de massas) estiverem concentradas em proporções acima da maioria relativa em círculos eleitorais ou bolsas geográficas específicas. Se assim for, o efeito de um sistema de maioria relativa será apenas redutivo em relação aos terceiros partidos que não representem minorias incoercíveis.

Regra 4. – Finalmente, os sistemas de RP também obtêm efeitos redutivos (apesar de menos previsíveis), proporcionais à sua desproporcionalidade, sempre que aplicados a círculos eleitorais de dimensão reduzida, quando estabeleçam uma cláusula-barreira ou quando atribuam assentos parlamentares suplementares aos partidos mais votados. Sob estas condições, a RP também eliminará os pequenos partidos cujo eleitorado esteja disperso pelos círculos eleitorais. Todavia, mesmo um sistema de RP altamente imperfeito será incapaz de eliminar os pequenos partidos que disponham de redutos concentrados acima da quota.

Poderá assinalar-se que as minhas regras dependem grandemente da distribuição dos eleitorados. No entanto, a distribuição de fidelidades partidárias é um dado histórico, prévio ao advento de um sistema partidário estruturado. Como as minhas regras se aplicam após a fase de fragmentação política local – sob a condição de os partidos de massas nacionais se encontrarem estabelecidos –, preocupo-me apenas com aquela distribuição de fidelidades que não é afectada pelo processo de consolidação estrutural. Daí a minha ênfase na questão de as minorias incoercíveis acima da maioria relativa estarem geograficamente concentradas ou dispersas.

Deve igualmente ser assinalado que a regra 2 é por si só suficiente para excluir a Índia de qualquer consideração (isto é, como uma excepção), porque a Índia não satisfaz a condição de dispor de um sistema de partidos estruturado[22]. A regra 3 aplica-se perfeitamente ao caso canadiano, isto é, dá conta do facto de que o Canadá exibe, apesar do sistema de maioria relativa, um formato partidário de três a quatro partidos (contrariado, apesar disso, pela seu funcionamento). A regra 3 é também confirmada pela experiência do Sri Lanka entre 1948 e 1977. Nas eleições de 1977, todos os partidos de menor dimensão desapareceram, exceptuando os partidos Tamil, regionalmente concentrados[23]. Por outro lado, a regra 4 aplica-se bastante bem à Irlanda e ao Japão (com os seus reduzidos círculos eleitorais de 3 a 5 membros)[24] e ajuda igualmente a explicar

[22] Isto equivale a dizer que, sob todos os critérios, o sistema partidário indiano se encontra deficientemente estruturado e poderá, no máximo, ser classificado como «semi-estruturado», dado que apenas um dos partidos, o Partido do Congresso (fundado em 1885 e, assim, muito antes da independência, *o* partido de todos os indianos não muçulmanos) atingiu o grau de consolidação possível num país onde o analfabetismo é generalizado a mais de 700 milhões de habitantes. Apesar disso, a «política das personalidades» ainda predomina, como é confirmado pelas oscilações maciças no final dos anos 70: a dramática queda do Partido do Congresso em 1977 (de 68% para 28% dos assentos parlamentares), seguida por uma vitória arrasadora em 1980. Por outro lado, a Índia demonstra aquilo que é impedido por um sistema de maioria relativa. É possível conjecturar que, se mudasse para a RP, se tornaria um dos mais fragmentados, para não dizer atomizados, sistemas partidários conhecidos.

[23] Mais exactamente, os pequenos partidos não étnicos e os independentes no Sri Lanka caíram dos 26 assentos obtidos em 1960 para 2 em 1970 e 1977, enquanto os dois partidos marxistas (os Comunistas e o LLSP) caíram dos 25 assentos obtidos em 1970 para zero em 1977. Infelizmente para os nossos objectivos, a nova constituição de 1978 abandonou o sistema de maioria relativa e adoptou a RP. Mas até à data ainda não ocorreram novas eleições sob o novo sistema .

[24] Aqui, no entanto, a dimensão do círculo eleitoral não é o único factor em jogo. A Irlanda usa o sistema de voto único transferível, enquanto o Japão usa o voto limitado (um voto para círculos que elegem 3 a 5 membros).

o formato da República Federal da Alemanha (dada a cláusula-barreira)[25]. Os padrões exibidos pela Turquia e pela Grécia desde finais dos anos 40 reflectem uma vasta gama de mecanismos de desproporcionalidade e caem igualmente sob a jurisdição da regra 4.

O passo seguinte é relacionar os *formatos partidários* previstos pelas anteriores quatro regras com as suas *características sistémicas*, ou seja, com os tipos distintivos de sistema partidário. Derivarei três padrões sistémicos principais da tipologia que desenvolvi com mais pormenor noutra obra (Sartori, 1976, pp. 125-216 e 273-293): (1) *funcionamento bipartidário*, isto é, alternância monopartidária bipolar no governo; (2) *multipartidarismo moderado*, isto é, alternância entre governos de coligação; (3) *multipartidarismo polarizado*, isto é, sistemas caracterizados por competição multipolar, coligações unipolares com rotação periférica e partidos anti-sistema. Nesta tipologia, a variável decisiva é a *polarização* sistémica, definida como a distância (ideológica ou outra) entre os partidos relevantes mais distantes entre si[26]. A questão agora é a seguinte: será o formato partidário seguido pelo funcionamento correspondente esperado (pelas propriedades funcionais)? Dada a consolidação estrutural (uma condição necessária) e o nível de polarização como variável interveniente (e, até certo ponto, dependente), as minhas hipóteses são as que se seguem.

Hipótese 1. – Quando um sistema eleitoral de maioria relativa produz um formato bipartidário (regras 1 e 2), o formato produzirá, por sua vez, um funcionamento bipartidário se, e só se, a polarização política for reduzida. Com polarização elevada, o funcionamento bipartidário desfar-se-á. Contudo, como o funcionamento bipartidário implica competição centrípeta, tenderá a reduzir a polarização sistémica.

Hipótese 2. – Presumindo uma dispersão de minorias incoercíveis abaixo da quota, as fórmulas de RP imperfeita tenderão a produzir um ou dois partidos para além do formato bipartidário, isto é, três a quatro partidos. Este formato tenderá, por sua vez, a gerar o funcionamento típico do multipartidarismo moderado se, e só se, a polarização não for elevada. Contudo, como o multipartidarismo moderado é ainda convergente-bipolar (competição centrípeta), não tenderá a aumentar a polarização sistémica.

Hipótese 3. – Sistemas de RP perfeita ou quase perfeita permitirão facilmente a existência de um formato de cinco a sete partidos. Mesmo assim, sob condições de polarização média reduzida, o funcionamento das coligações do multipartidarismo moderado não será impedido. Contudo, sob condições de elevada polarização, o formato exibirá o funcionamento característico do multipartidarismo polarizado, incluindo, assim, a competição multipolar, que, eventualmente, aumentará a polarização sistémica.

[25] O facto de a Alemanha exibir uma proporcionalidade quase exacta entre votos e assentos parlamentares não diminui o facto de os seus partidos serem reduzidos pela barreira dos 5%.

[26] É certo que isto representa uma grande simplificação da minha tipologia. No que respeita à definição, medição e utilização comparativa do conceito de «polarização», v. especialmente Sani e Sartori (1983).

O que ficou dito acima está tão condensado que é apenas de valor sugestivo, e sou obrigado a deixar as coisas por aqui[27]. E isto porque tenho ainda de completar o meu argumento. Até agora a variável independente (causal) tem sido o sistema eleitoral. Mas já sabemos que tem de ser considerada outra variável independente : *o sistema partidário enquanto sistema de orientação política.* Atendamos então à análise global deste tema.

Tal como os sistemas eleitorais, os sistemas partidários podem ser tricotomizados em robustos, mistos e débeis, de acordo com o seu impacto manipulativo. Todavia, de forma a evitar maior complexidade, continuarei de forma dicotómica, obtendo, assim, uma matriz com quatro células, isto é, quatro combinações possíveis: (1) sistema eleitoral robusto e sistema partidário robusto; (2) sistema eleitoral débil e sistema partidário robusto; (3) sistema eleitoral robusto e sistema partidário débil; (4) sistemas eleitoral e partidário débeis. Como a redução dicotómica espreme a categoria «mista» para fora do quadro, entenda-se que os «sistemas eleitorais robustos» incluem não só, como é óbvio, a fórmula de maioria relativa, mas também as fórmulas fortemente imperfeitas de RP (substantivamente, todos os casos cobertos pelas minhas regras precedentes). Inversamente, a categoria de «sistemas eleitorais fracos» refere-se às fórmulas de RP perfeita (matematicamente e em termos de dimensão de círculo). As interdependências globais entre, por um lado, sistema eleitoral, e por outro, sistema partidário são mostradas no quadro n.º 1.

Influências combinadas dos sistemas partidários e eleitorais

[QUADRO N.º 1]

Sistemas partidários	Sistemas Eleitorais	
	Robustos	**Débeis**
Robustos (estruturados).....	(1) Efeito redutivo do sistema eleitoral	(2) Efeito bloqueador do sistema partidário
Débeis (desestruturados).....	(3) Efeito restritivo sobre o círculo eleitoral	(4) Sem influência

[27] Outras correspondências e implicações bem conhecidas dizem respeito ao modo como os sistemas de maioria relativa e de RP afectam a governabilidade e o princípio da representação. Como eu próprio os coloquei, «os sistemas de representação pertencem a dois tipos fundamentais [...] O inglês sacrifica a representatividade do parlamento à necessidade de uma governação eficiente, enquanto o francês sacrifica a governação eficiente à representatividade do parlamento [...] Não podemos construir um sistema de representação que maximize ao mesmo tempo a função de governabilidade e a função de representação» (Sartori, 1968b, p. 469). A citação mostra que o comentário de Nohlen (1984a, pp. 84-87) de que «os sistemas eleitorais devem ser classificados e avaliados de acordo com os princípios da representação» não é tão «novo» (nem me é tão desconhecido) como pretende. Não consigo igualmente compreender por que razão a minha distinção entre sistemas eleitorais débeis e robustos assenta nas minhas «premissas normativas» ou por que razão os seus efeitos (o meu tópico) não devem assumir, como parâmetro apropriado, uma «situação sem efeitos».

A combinação 1 não requer grandes explicações. Todos os sistemas bipartidários discutidos até aqui (com a excepção da Áustria e de Malta) caem nesta categoria, confirmando o previsto efeito *redutivo*. A Índia, por outro lado, cai na combinação 3 e, portanto, não representa uma excepção: não é preciso utilizar o conceito de «vencedor Condorcet» para lidar com o caso.

A combinação 2 indica que, quando a RP (mesmo a RP débil) encontra um sistema partidário estruturado, o eleitor é ainda *restringido,* não pelo sistema eleitoral, mas sim compensado pela potência da orientação partidária. Assim, neste caso, o sistema eleitoral é pelo sistema partidário: temos um *efeito bloqueador.* Isto equivale a dizer que o factor causal, a variável independente, é o sistema partidário. A combinação 2 explica não só por que razão a introdução da RP pode não ser seguida por «mais partidos», mas permite igualmente explicar a formação de um sistema bipartidário sob a RP (vejam-se os casos não só da Áustria, mas também de Malta, com o seu voto único transferível). A combinação em causa lida, assim, com as excepções: bipartidarismo sem sistema eleitoral de maioria relativa. O argumento geral é este: uma estruturação particularmente robusta do sistema partidário substitui (como condição suficiente 2) o efeito manipulativo de um sistema eleitoral robusto (condição suficiente 1).

A combinação 3 indica que, quando um sistema eleitoral robusto encontra um sistema partidário desestruturado, o efeito é apenas *a nível do círculo eleitoral* e é especificamente um efeito restritivo sobre o eleitor, que se traduz num efeito redutivo sobre os partidos em cada círculo. Aqui o sistema eleitoral não pode produzir efeitos redutivos à escala nacional. Mesmo assim, o impacto a nível do círculo permanece, desencorajando a instabilidade e encorajando competições entre dois candidatos a nível local. Esta combinação ilustra a situação em muitos dos países da Europa continental até à Primeira Guerra Mundial[28]. É possível sugerir ainda que temos aqui a condição facilitadora e/ou antecessora do desenvolvimento de sistemas partidários estruturados do tipo bipolar (funcionamento bipartidário e multipartidarismo moderado) e uma condição obstrutiva no que respeita ao desenvolvimento do multipartidarismo extremo e polarizado.

A combinação 4 indica a *ausência de influência,* ou seja, que, quando a RP relativamente perfeita está combinada com a desestruturação do sistema partidário, nem o sistema eleitoral nem o sistema partidário intervêm no processo político com um impacto manipulativo próprio. Aqui o argumento geral é o de que (como sabemos), quanto mais nos aproximamos da RP perfeita e quanto mais obstáculos eleitorais ou semelhantes são retirados, menos o sistema partidário (seja ele qual for) é «causado» pelo sistema eleitoral. Devido à intermitência da sua experiência partidária, isto é, às repetidas interrupções causadas por golpes militares, a América Latina aproxima-se desta categoria. E a combinação transmite a ideia de que as nações emergentes que começam por usar a

[28] Isto pressupõe (nota 21) que os tipos de sistemas a duas voltas que precederam a RP exerciam de facto (contrariamente à generalização de Duverger) um impacto restritivo semelhante ao sistema de maioria relativa.

RP colocam-se nas condições menos favoráveis para superarem a atomização partidária e atingirem a consolidação estrutural[29].

AS LEIS: MAIS UMA TENTATIVA

Estamos agora prontos para avançar regras que se qualifiquem como leis, dado serem formuladas em termos de condições necessárias e suficientes. Como o sistema eleitoral é o factor causal sob investigação, pressupomos que é *uma condição suficiente* e, mais precisamente, a condição suficiente pertinente (apesar de *não ser exclusiva*). Quanto às *condições necessárias*, esta pesquisa detectou duas, nomeadamente: (1) a estruturação sistémica (do sistema partidário), por oposição à desestruturação; (2) concentrações de dimensão relevante acima da maioria relativa, ou, com RP, concentrações de dimensão relevante acima da quota, por oposição a distribuições (das preferências primordiais dos eleitores) abaixo da maioria relativa ou abaixo da quota, estas últimas designadas a partir de agora sob o conceito de *dispersão transcírculo.* Partindo destas premissas, as *leis* que me arrisco a propor são as seguintes:

1. Existindo estruturação sistémica e dispersão transcírculo (como condições necessárias conjuntas), os *sistemas de maioria relativa* causam (são condição suficiente de) um formato bipartidário.

1.1. Em alternativa, uma estruturação sistémica particularmente forte é, por si só, a condição suficiente substitutiva necessária para causar um formato bipartidário.

2. Existindo estruturação sistémica, mas na ausência de dispersão transcírculo, os *sistemas de maioria relativa* causam (são condição suficiente de) a eliminação de partidos abaixo da maioria relativa, mas não podem eliminar, e permitem assim, tantos partidos quantos os permitidos por concentrações acima da maioria relativa.

3. Existindo estruturação sistémica, a representação proporcional produz um efeito redutivo causado (como uma condição suficiente) pela sua desproporcionalidade. Assim, quanto maior é a imperfeição da RP, maiores são os custos de entrada para novos partidos e mais forte é o efeito redutivo; inversamente, quanto menor é a imperfeição, mais fraco é o efeito redutivo.

3.1. Em alternativa, uma estruturação sistémica particularmente forte é, por si só, a condição necessária e suficiente para a manutenção de qualquer formato partidário preexistente à introdução da RP.

4. Na ausência de estruturação sistémica, e pressupondo a RP perfeita, ou seja, um custo de entrada igual para todos os partidos, o número de partidos poderá tornar-se tão elevado quanto o que é permitido pela quota.

[29] Esta secção, incluindo o quadro n.º 1, repete grandemente, com modificações menores, Sartori (1968a, pp. 278-287). O meu texto foi escrito em 1966 e, aparentemente, corresponde – na perspectiva genealógica de Riker – a uma acumulação de conhecimento falhada.

A numeração anterior pode causar alguma confusão. Quantas leis temos afinal? No máximo, quatro, porque as leis 1.1 e 3.1 permitem simplesmente a incorporação e/ou afastamento das aparentes excepções sob a seguinte advertência: se a condição variar, pode seguir-se o mesmo efeito, já que uma condição suficiente é substituída por outra. De facto, as «verdadeiras» leis (se verdadeiras forem) são três, porque a lei 4 tem poder explicativo, mas não causal: ela simplesmente estabelece onde os efeitos do sistema eleitoral terminam. Assim, o requisito de parcimónia é seguramente satisfeito. Por outro lado, a linguagem das minhas leis pode parecer algo desajeitada. Isto sucede porque são formuladas de forma deliberada – e algo pedante, como é exigido pelo tipo de demonstração que tenho seguido – em linguagem causal. Mesmo assim, parece-me que as minhas leis são suficientemente claras. Poder-se-á objectar que são demasiado abstractas e que lhes falta pormenor. Mas não é esse o caso, desde que sejam lidas – como é suposto – em conjunção com as quatro regras avançadas anteriormente. Em particular, os pormenores da lei 1 são dados pelas regras 1 e 2, os pormenores da lei 2 pela regra 3 e os pormenores da lei 3 pela regra 4.

De forma a levar o exercício até ao fim, a última questão é se poderemos ser tão parcimoniosos como Duverger. A resposta é *sim*, desde que se substitua a arrumação e poder lógico das condições necessárias e suficientes pelo relativo laxismo das condições *facilitadoras* versus *obstrutivas*. Se for esse o caso, ficamos apenas com meras *leis tendenciais*, que não são necessariamente infirmadas por excepções e são suficientemente confirmadas quando ocorrem «frequentemente». Desta forma, podemos de facto resolver quase tudo com duas leis muito simples, nomeadamente:

- *Lei tendencial 1*: fórmulas de maioria relativa facilitam (são condições facilitadoras de) formatos bipartidários e, inversamente, obstruem (são condições obstrutivas de) o multipartidarismo;
- *Lei tendencial 2*: fórmulas de RP facilitam o multipartidarismo e, inversamente, dificilmente podem conduzir ao bipartidarismo.

O que está escrito acima, caso seja compreendido correctamente, é basicamente aquilo que Duverger disse. Infelizmente, nem Duverger nem os seus críticos chegaram alguma vez a dominar as bases metodológicas das generalizações causais. Os estudos políticos e sociais estão repletos de generalizações de tipo causal que poderiam ser facilmente formuladas como leis tendenciais, o que, por sua vez, poderia permitir que fossem submetidas a uma análise condicional relativamente precisa. Se tivesse sido seguido este caminho, creio que poderíamos dispor hoje de leis explicativas que contribuiriam de facto para o crescimento cumulativo de um conhecimento cientificamente respeitável.

BIBLIOGRAFIA

BOGDANOR, V. (1983), «Conclusion: electoral systems and party systems», *in* Bogdanor e Butler (eds.), *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press.

DUVERGER, M. (1951a), *Les Partis politiques* (2.ª ed.), Paris, Colin.

DUVERGER, M. (1951a), *Les Partis politiques,* Paris, Le Seuil.

DUVERGER, M. (1954b, 1959, 1963), *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (B. North e R. North, trad.), Londres, Methuen e Nova Yorque, Wiley.

DUVERGER, M. (1982), *La République des citoyens,* Paris, Ed. Ramsay.

DUVERGER, M., *et al.* (eds.) (1950), *L'Influence des systèmes electoraux sur la vie politique,* Paris, Colin.

ECKSTEIN, H., e APTER, D. E. (eds.) (1963), *Comparative Politics: A Reader,* Nova Yorque, Free Press.

ERA, D. W. (1967, 1971), *The Political Consequences of Electoral Laws,* New Haven, Yale University Press.

FISICHELLA, D. (1982), *Elezioni e democrazia,* Bolonha, Il Mulino.

GRUMM, J. (1958), «Theories of electoral systems», in *Midwest Journal of Political Science,* n.º 2.

HOGAN, J. (1945), *Election and Representation,* Cork, Cork University Press.

MACKENZIE, W. J. M. (1957, «The export of electoral systems, in *Political Studies,* v, pp. 240-257, reimp. *in* Eckstein e Apter (1963).

NOHLEN, D. (1978), *Wahlsysteme der Welt – Daten und Analysen: Ein Handbuch,* Munique, R. Piper.

RIKER, W. H. (1982a), «Two-party system and Duverger's law: Na essay on the history of political science», in *American Political Science Review,* n.º 76.

ROSE, R. (1983), «Elections and electoral systems: choices and alternatives», *in* Bogdanor e Butler (eds.), *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences,* Cambridge, Cambridge University Press.

ROSE, R. (1984), «Electoral systems: a question of degree or of principle?», *in* Lijphart e Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives,* Nova Yorque, Praeger.

SANI, G., e SARTORI, G. (1983), *in* H. Daalder e P. Mair (eds.), *Western European Party Systems,* Beverly Hills, CA, Sage.

SARTORI, G. (1968a), «Political development and political engineering», *in* J. D. Montgomery e A. O. Hirschman (eds.), *Public Policy,* vol. 17, Cambridge, MA, Harvard University Press.

SARTORI, G. (1968b), «Representational systems», in *International Encyclopedia of the Social Sciences,* vol. 13, Nova Yorque, Macmillan/Free Press.

SARTORI, G. (1976), *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis,* Nova Yorque, Cambridge University Press.

XII. OS SISTEMAS ELEITORAIS ENTRE A CIÊNCIA E A FICÇÃO. REQUISITOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS PARA UMA DISCUSSÃO RACIONAL*

Dieter Nohlen

Neste ensaio vou concentrar-me naqueles aspectos do debate internacional que considero importantes quando se tem de «optar por um sistema eleitoral». Estou fundamentalmente interessado nas questões teóricas e metodológicas que, em conformidade com a minha concepção metateórica da ciência política, têm de ser examinadas de uma perspectiva histórica e empírica. As generalizações que não tomam em consideração as contingências temporais e espaciais não conseguem produzir resultados significativos neste campo da análise política, porque tais afirmações a-históricas não são analiticamente consistentes nem politicamente viáveis. As considerações teóricas e metodológicas que se seguem referem-se, em particular, à sistemática dos regimes eleitorais, ou seja, às questões de definição e aos diversos elementos isolados de que são compostos os sistemas eleitorais, e investigam a relação causal entre os sistemas eleitorais, as estruturas sociais e os sistemas de partidos. Estas considerações são de especial importância para a questão de que sistema eleitoral deve adoptar-se, para quê e em que condições, já que ajudam a percorrer de forma mais acertada o contexto histórico, o contexto sócio-político e as possibilidades de escolha e de mudança. Na minha opinião, esta perspectiva analítica é também essencial para os juízos normativos.

MUDANÇAS E OPÇÕES ENTRE SISTEMAS ELEITORAIS DE UM PONTO DE VISTA HISTÓRICO

Em primeiro lugar, gostaria de examinar a questão da «opção» no contexto do desenvolvimento social e da mudança institucional das democracias ocidentais. Quando se tomam em consideração as condições sócio-políticas, é-se obrigado a refutar o pressuposto de que é possível construir os sistemas eleitorais de modo deliberado e mudá-los com inteira liberdade, o pressuposto de que existe uma grande quantidade de opções à escolha dos parlamentos na-

* Dieter Nohlen, «Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficcion. Requisitos historicos y teoricos para una discusion racional», in *Revista de Estudios Politicos*, n.º 42 (1984), pp. 7-29. Tradução de Pedro Magalhães.

cionais. Na minha opinião, essa impressão é errónea, e tanto os políticos como os estudiosos que participam nos debates públicos sobre sistemas eleitorais utilizam-na para fingirem uma liberdade de decisão que realmente não existe.

Dê-se uma olhada pelo mapa internacional de reformas eleitorais. Este mostra que, na maioria dos países, as reformas que implicavam mudanças fundamentais se produziram há mais de cinquenta anos. Desde então, na maior parte dos casos, não se alterou o tipo fundamental de sistema eleitoral e quase todos os países utilizam ainda o princípio de representação (seja ele o sistema de maioria absoluta ou relativa ou o sistema de representação proporcional) que se impôs no primeiro quartel do século xx. Os poucos casos divergentes podem explicar-se, fundamentalmente, mediante roturas que têm raízes profundas no desenvolvimento histórico e político dos países em questão. Esta é a razão por que os países onde o fascismo alcançou o poder ou onde se aboliu temporariamente o sistema democrático tiveram de decidir *os seus* sistemas eleitorais pela segunda vez numa época posterior e, habitualmente, voltaram ao sistema pelo qual haviam optado no passado. Depois da Segunda Guerra Mundial, a Itália, a Áustria e a República Federal da Alemanha reimplantaram a representação proporcional (RP), que tinha estado em vigor desde 1919. Mesmo no caso alemão, os pais da Constituição optaram por um sistema de RP (v. mais abaixo). Depois de várias décadas de regime autoritário, a Espanha e Portugal abandonaram os seus sistemas eleitorais tradicionais (sistema de maioria relativa com voto limitado) e implantaram sistemas de RP na transição democrática na década de 70. Também a França constitui um caso especial, já que a profunda reforma eleitoral de 1958 (reimplantação do sistema maioritário a duas voltas) foi precedida pela derrocada da IV República e aplicada numa situação específica, com um poder constituinte que, por sua vez, tinha surgido de uma profunda crise política e social.

Em todos os demais países as reformas eleitorais mantiveram-se dentro do âmbito do princípio de representação estabelecido. Em cinco países (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo e Suíça) as reformas não afectaram a estrutura do sistema eleitoral. Na maioria dos outros casos, as reformas procuraram conseguir um maior grau de proporcionalidade, o que foi conseguido, por exemplo, mediante uma reforma na distribuição dos círculos (Islândia) ou uma mudança no método de adjudicação de assentos em função do número de votos (por exemplo, aplicando o método da média mais alta de St. Laguë, em vez do método de Hondt, mudando o denominador na fórmula da quota eleitoral ou modificando o método para adjudicar os assentos restantes). Deram-se mudanças deste tipo na Grécia, em 1977, na Islândia, em 1959, na Itália, em 1956, na Noruega, em 1953, e na Suécia, em 1971. Reformas que procuraram conseguir o contrário, isto é, que se orientavam contra os pequenos partidos e que conduziram a uma redução do grau de proporcionalidade, foram aplicadas com êxito na República Federal da Alemanha, em 1953 e em 1956, na Grécia, em 1974, na Irlanda, em 1936, 1947 e 1969, na Holanda, em 1921 e 1923, e na Suécia, em 1971. Estes efeitos foram obtidos, fundamentalmente, mediante a reorganização dos círculos, mudanças nos procedimentos de adjudicação de assentos restantes e, sobretudo, através da introdução de cláusulas-barreiras na representação (na República Federal da Alemanha, na Suécia e na Espanha em 1977).

Reformas nos sistemas eleitorais de 18 países europeus

[QUADRO N.º 1]

PAÍS	Última mudança no princípio de representação	Tipo básico em vigor actualmente	Reforma dentro do princípio de representação estabelecido	Propósito das reformas	Quantidade de eleições desde a aplicação do princípio de representação em vigor
Alemanha.....	1919-1949	RP	1953, 1956	Redução da proporcionalidade, elevação da barreira de representação.	10
Áustria.....	1919-1945	RP	1971	Nova distribuição de círculos.	12
Bélgica.....	1919	RP	Nenhuma	–	20
Dinamarca.....	1920	RP	Nenhuma	–	26
Espanha.....	1976	RP	Nenhuma	–	3
Finlândia.....	1906	RP	(1935, 1955)	(Só afectam candidaturas).	29
França.....	1958	RM	1966	Contra os partidos mais pequenos (10% de participação na segunda volta).	–
Grã-Bretanha.....	–	RM	1832, 1884-1885, 1918, 1948	Aplicação do sistema de maioria relativa nos círculos uninominais.	–
Grécia.....	1951	RP	1974, 1977, entre outras	1974, aumento; 1977, redução de desproporcionalidades.	7
Holanda.....	1917	RP	1921, 1923	Menor proporcionalidade/reforma da distribuição dos assentos residuais.	18
Irlanda.....	1923	RP	1936, 1947, 1969	Menor proporcionalidade ao aumentar a quantidade de círculos.	20
Islândia.....	1942(a)	RP	1959	Maior proporcionalidade/nova distribuição dos círculos.	14
Itália.....	1919-1946	RP	1956	Maior proporcionalidade ao reformar o divisor.	10
Luxemburgo.....	1919	RP	Nenhuma	–	16
Noruega.....	1919	RP	1953	Maior proporcionalidade/reforma do procedimento do divisor.	16
Portugal.....	1975	RP	Nenhuma	–	5
Suécia.....	1909	RP	1949, 1971	1949: maior proporcionalidade; 1971: barreira de representação contra os partidos mais pequenos.	24
Suíça.....	1919	RP	Nenhuma	–	18

(a) Com o fim de reduzir as desproporções, já em 1915, 6 dos 40 membros do *Althing* eram eleitos nos Estados.

Fonte: Nohlen (1978; 1981).

Fazendo uma avaliação dos dados apresentados até agora, podemos chegar à conclusão de que os princípios de representação se mantiveram inalterados na maioria dos países nos últimos cinquenta anos. As mudanças fundamentais são pouco frequentes e só se dão em situações históricas extraordinárias. No entanto, existem algumas possibilidades de reforma dentro dos dois tipos básicos estabelecidos de sistemas eleitorais que, de facto, se têm utilizado em vários países. Em consequência, os dados históricos permitem-nos chegar à conclusão de que o âmbito para as mudanças de sistemas eleitorais é reduzido, o que se encontra em manifesta contradição com a sabedoria convencional da maioria dos analistas, segundo a qual é possível escolher livremente entre diversos elementos dos sistemas eleitorais e existe uma ampla possibilidade de «escolher um sistema eleitoral». Os estudos de reformas que se centram exclusivamente em torno das questões mais gerais e mais abstractas, e que ampliam o leque possível da reforma do sistema de maioria absoluta ou relativa para o sistema de RP, permitem pensar que existe uma liberdade de escolha que, evidentemente, não existe. Tais estudos são puramente académicos, e isto deveria ser recordado particularmente por aqueles que defendem este debate geral motivados pela sua fé na engenharia social. No entanto, se se pretende que o debate não se fique por um exercício puramente académico, é necessário examinar os argumentos no seu contexto histórico, começando por analisar os sistemas eleitorais existentes em diversos países, tomando em consideração os diversos contextos nacionais e admitindo que as opções de mudança são geralmente limitadas pelo princípio de representação dominante e pela sua grande perseverança histórica.

CONDIÇÕES HISTÓRICAS PARA A APLICAÇÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS

Até agora extraí algumas conclusões acerca da estabilidade dos dois princípios de representação (isto é, os dois tipos básicos de sistemas eleitorais) antes de inquirir quais são as causas de tal estabilidade na história dos sistemas eleitorais. Ao abordar esta questão, voltarei a lidar com o assunto da «opção» e examinarei os âmbitos de reforma em que deveríamos concentrar-nos.

Em termos gerais, podemos começar com a hipótese seguinte: os sistemas eleitorais das democracias ocidentais não foram inventados teoricamente nem construídos artificialmente nos gabinetes dos cientistas sociais ou dos políticos, sendo depois aplicados na prática; pelo contrário, a maioria dos sistemas eleitorais desenvolveram-se historicamente num processo evolutivo muito mais prolongado. Isto aplica-se, inclusivamente, ao sistema eleitoral britânico, o primeiro sistema de maioria relativa em círculos uninominais, que pode considerar-se um modelo[1]. E também se aplica a muitos sistemas de RP que existem hoje em

[1] Anteriormente a 1932, os círculos binominais eram a norma. Depois da grande reforma formaram-se círculos mais pequenos. Só após a reforma de 1884-1885 se implantaram os círculos uninominais, pelos menos na sua grande maioria. Todavia, subsistiram 25 círculos

dia. Historicamente, a aparição da RP produziu-se na maioria dos países através de um processo de adopção de um conceito teórico (o de representar todas as tendências políticas em proporção à sua força numérica) em condições históricas específicas e mediante o desenvolvimento de um sistema específico de RP que se adequasse àquelas condições nacionais e sócio-políticas. Os diversos sistemas de RP diferenciam-se em consequência disso, reflectindo toda a gama de variações possíveis, sem afectar o mesmo princípio de representação. Noutros trabalhos[2] mostrei pormenorizadamente que os sistemas eleitorais empíricos têm sido geralmente o resultado de compromissos entre forças políticas opostas em determinado momento.

A mais recente legislação eleitoral em Espanha é um bom exemplo que ilustra este facto: no processo de transição para a democracia, a direita, sob a direcção de Fraga Iribarne (um decidido partidário do sistema eleitoral britânico) optou por um sistema de maioria relativa, ao mesmo tempo que a oposição democrática (apoiada principalmente pelas forças regionalistas) pedia um sistema de RP para as primeiras eleições democráticas para as cortes. O governo de Suárez foi apanhado entre as duas posições, mas optou pelo princípio da RP, de acordo com a sua estratégia de consociativismo e com a intenção de integrar as forças da oposição no sistema político. A fim de quebrar a resistência da direita nas cortes franquistas, o governo de Suárez aceitou uma solução de compromisso e admitiu a introdução dos chamados «correctivos», que pretendiam impedir a fragmentação do sistema de partidos. Se bem que a selecção dos componentes do sistema eleitoral, especialmente dos tais «correctivos» (o método de Hondt e a cláusula-barreira de 3% da representação), fosse pouco convincente do ponto de vista sistemático[3], apesar disso, o sistema eleitoral na sua totalidade resultou admissível politicamente para os partidos da oposição. Isto significa que a aceitação do sistema eleitoral espanhol não foi determinada pela sua adequação técnica ou pela sua consistência teórica, mas fundamentou-se sim na solução de compromisso entre os principais actores políticos.

Apesar de as constelações históricas e políticas sob as quais se aplicaram os sistemas de representação terem sido muito distintas nos diversos países, o resultado histórico, no entanto, foi fundamentalmente o mesmo no que respeita ao princípio de representação, já que a introdução dos sistemas de RP que são «estáveis» e permaneceram imutáveis foi o produto de uma causa comum. Essa

plurinominais, que se reduziram em número em 1918. Desde 1950, o país está dividido uniformemente em círculos uninominais.

[2] Cf. Nohlen (1987) e (1981).

[3] A reforma teve como justificação o facto de o método de Hondt favorecer os partidos políticos maiores, o que não é necessariamente verdade, pelo menos deste forma tão geral. Neste contexto, é muito mais importante o facto de o método de conversão de votos em assentos se aplicar muitas vezes numa grande quantidade de círculos; este factor é o responsável, no essencial, pelo efeito de favorecimento dos partidos mais votados e pela desproporcionalidade dos resultados gerados pelo sistema eleitoral. No caso especial da Espanha não se teve em conta que a barreira de representação de 3% só pode aplicar-se nos dois maiores círculos (Barcelona e Madrid) e que em todos os restantes casos a dimensão dos círculos (isto é, a quantidade de assentos atribuídos a cada um) impõe uma barreira superior.

introdução produziu-se na época de mudança fundamental, social e politicamente, que se deu no contexto da democratização do direito de sufrágio e da aplicação do sufrágio universal, em ligação à ascensão dos partidos de massas e à reestruturação dos sistemas de partidos tradicionais (conservadores *versus* liberais). O período posterior tem sido interpretado como uma época de congelação das linhas de fractura e de sistemas de partidos[4]. Nestas condições, a mudança do princípio de representatividade e a introdução da RP não só serviram os interesses dos novos partidos emergentes que tinham sido discriminados no passado devido ao sufrágio (restrito) e/ou ao sistema eleitoral existente, mas também beneficiaram os interesses dos partidos antigos mais débeis, partidos estabelecidos sobre os quais pesava a ameaça da desaparição devido à ascensão de novas forças políticas. Kohl (1982, p. 497) assinalou, com toda a razão, a ambiguidade funcional do princípio da RP para aquelas maiorias em ascensão, assim como para as que se encontravam em posição defensiva, uma situação que facilitou a solução de compromisso das forças sócio-políticas em torno da RP. A introdução do princípio de representação actualmente em vigor nos países que temos examinado produziu-se em períodos de profundas transformações sócio-políticas, nos quais se acomodou da melhor forma aos interesses dos actores políticos. Não há outra mudança política comparável que tenha tido lugar na democracia ocidental desde o início da era da política de massas. Fossem quais fossem as características desta época em que se fizeram as reformas eleitorais, na hora de analisarmos os efeitos estruturais dos diversos sistemas eleitorais sobre o sistema político, os partidos e o processo político temos de recorrer ao material empírico destes casos históricos, que se estruturaram mediante uma ampla gama de relações causais no passado, mas que não correspondem já às circunstâncias sócio-políticas actuais desses países. É necessário sublinhar a contingência histórica não só no que se refere à análise dos casos históricos específicos, mas também em relação às conclusões teóricas que possam extrair-se das experiências de reforma eleitoral naquelas épocas passadas e com respeito às «opções» disponíveis pelas quais queiramos pronunciar-nos hoje em dia.

Para além disso, a pauta de comportamento dos partidos políticos parece ter-se modificado no que respeita à sua avaliação das vantagens e desvantagens dos sistemas eleitorais. Habitualmente, as desvantagens são objecto de crítica pelos partidos que as sofrem. Essas desvantagens estimulam um debate público sobre os sistemas eleitorais. Apesar de as vantagens e desvantagens não estarem determinadas estruturalmente e nem sempre favorecerem os mesmos partidos políticos – as suas consequências podem variar com as mudanças na distribuição dos votos –, os partidos políticos que habitualmente sofriam discriminação tendem a aceitar prontamente a mudança na situação e a beneficiar das vantagens sem porem em prática os planos de reforma que defendiam quando se encontravam na oposição. A França, com Miterrand, é um exemplo desta mudança de atitude. Igualmente na Grécia e em Espanha os socialistas puseram fim

[4] A hipótese acerca da «congelação» dos sistemas de partidos da Europa ocidental remonta a Lipset e Rokkan (1967).

aos seus desejos de reforma logo que acederam ao governo. Devido ao facto de as maiorias parlamentares serem geralmente conseguidas graças aos efeitos desproporcionais do sistema eleitoral[5], os partidos políticos no poder, que conseguiram a maioria parlamentar graças ao funcionamento do sistema eleitoral e que [na terminologia de Rae (1967)] se aproveitaram das chamadas maiorias «fabricadas», não estão interessados em reformas eleitorais. Para além disso, tendo em conta a integração dos partidos socialistas na sociedade capitalista, a alternância de maiorias parlamentares entre partidos burgueses e socialistas já não tem aquele impacto desestabilizador ou revolucionário que se supunha ou temia pudesse ter na época em que os partidos da classe operária iniciaram a sua ascensão.

Em muitos países uma série de razões diversas contribuiu para a estabilidade do conjunto de normas estabelecidas que regulam o processo eleitoral. Em onze dos dezoito estudados, por exemplo, o princípio de representação está reconhecido na constituição. A sua reforma, portanto, precisa de uma maioria qualificada, que, por sua vez, requer habitualmente um acordo entre o governo e os partidos da oposição, outro factor que limita de modo eficaz as possibilidades de mudança radical do sistema eleitoral existente. Teoricamente, as opções disponíveis dentro dos sistemas de RP estão restritas no fundamental àquelas reformas que afectam a mecânica e os pormenores técnicos; politicamente, as opções de reforma têm de receber a aceitação de todas as forças políticas maioritárias, pois convém recordar que só as reformas que não diminuam as oportunidades dos grandes partidos têm esperança de obter aprovação parlamentar.

A NECESSIDADE DE UMA ANÁLISE CONCRETA DOS SISTEMAS ELEITORAIS

Tendo em conta o facto de que o princípio de representação, uma vez aplicado e aceite pelas forças políticas, não tem mudado na maioria dos países, mas sim permanecido estável desde os anos 20, qualquer debate – político ou académico – sobre a questão de «optar por um sistema eleitoral» deve centrar-se sobre questões muito técnicas. No entanto, este debate não deve centrar-se – como é costume suceder – nos problemas das vantagens e desvantagens dos sistemas eleitorais e nos modos de mudar o princípio de representação. A análise que se segue conduzirá também a uma reavaliação necessária de critérios mais tradicionais sobre os efeitos do sistema maioritário e de RP, muitos dos quais foram estabelecidos primeiro por Duverger (1958) numa base empírica muito escassa.

Como as opções politicamente válidas que os parlamentos nacionais têm à sua disposição são hoje em dia muito limitadas, a função que nos cabe, cientistas políticos, no debate sobre a reforma eleitoral não deve consistir fundamen-

[5] Aqui sigo a análise de Rae (1967), cujos resultados, no que se refere à frequência com que se dão as chamadas maiorias «fabricadas», pude confirmar examinando as eleições de 1967 (cf. Nohlen, 1983a).

talmente num intercâmbio de opiniões, mas sim em concentrarmo-nos, sobretudo, na análise dos aspectos mais técnicos dos sistemas eleitorais, no estudo das suas implicações políticas e na melhoria do nosso conhecimento acerca dos mecanismos, umas vezes óbvios e outras ocultos, através dos quais os votos se traduzem em assentos. Necessitamos antes de mais (1) de um conhecimento profundo de todos os elementos técnicos em que consistem os sistemas eleitorais, (2) de uma noção das possibilidades praticamente ilimitadas que existem de combinar esses elementos, (3) de uma compreensão dos diferentes efeitos que um elemento singular pode exercer, assim como (4) do conhecimento dos efeitos do sistema eleitoral no seu conjunto. Muito poucos estudos comparativos acerca dos sistemas eleitorais alcançam estas linhas analíticas, enquanto muitos outros não chegam a cumprir os requisitos necessários para uma interpretação satisfatória. Este facto pode demonstrar-se facilmente ao analisarmos o muito respeitado sistema eleitoral da República Federal da Alemanha e a atenção que lhe dedicaram estudiosos estrangeiros, políticos e governantes reformistas em diversos países[6].

Muitos consideram que o sistema eleitoral da Alemanha Ocidental é digno de ser imitado. Isto sucede, em concreto, com os estudiosos e políticos de países nos quais o sistema eleitoral existente, quase sempre um sistema de maioria relativa, se mostra incapaz de contribuir para a integração política devido às heterogeneidades sociais existentes. Os admiradores do sistema eleitoral que se utiliza na República Federal da Alemanha assinalam a sua combinação de primeiro e segundo votos, o sistema misto de círculos uninominais e listas de partido e de *Land* e a eleição de deputados segundo o sistema de maioria simples nos círculos locais e a RP nos *Länder*. Esta combinação de círculos uninominais e RP, segundo os citados analistas, é a razão do êxito do sistema eleitoral alemão. Todavia, ainda que o sistema alemão tenha muito prestígio, só alguns dos que o utilizam como modelo sabem como funciona realmente. De facto, é difícil encontrar uma única explicação correcta do sistema eleitoral da Alemanha Ocidental nas obras em inglês. Inclusivamente, alguns especialistas muito reconhecidos entenderam mal o sistema eleitoral alemão. Richard Rose, por exemplo, escreveu recentemente: «A Alemanha tem um sistema eleitoral único que aperfeiçoa a representação, já que metade do Bundestag é eleito mediante eleição proporcional e a outra metade em círculos uninominais [...] O facto de metade dos assentos procederem de RP compensa de modo eficaz a desproporção da distribuição por maioria simples» (1962, p. 23).

Rose, tal como muitos outros estudiosos, parte do pressuposto falso de que existe uma separação estrita entre os deputados eleitos mediante um sistema de maioria relativa em círculos uninominais e os eleitos mediante a RP em listas de *Länder,* supondo que os princípios de representação se aplicam separadamente e que cada um deles se utiliza para eleger 248 dos 496 deputados do

[6] A alta estima que existe pelo sistema eleitoral alemão não se limita às democracias ocidentais, mas também pode encontrar-se em países em vias desenvolvimento. Por exemplo, no México, onde a reforma de 1978 não foi baseada no sistema alemão, apesar de todas as suposições em contrário, ou, na actualidade, no Brasil (em 1983).

Bundestag. É exactamente este equívoco com respeito ao sistema eleitoral alemão que leva Rose a chegar à conclusão, igualmente falsa, de que os 248 deputados eleitos mediante RP podem compensar as desproporções originadas no sistema de maioria simples em círculos uninominais. Como esta concepção falsa tem importantes implicações teóricas e consequências sistemáticas para a classificação dos sistemas eleitorais, e como também tem alguma influência na questão de que sistema eleitoral deve escolher-se, parece necessário proceder a uma breve explicação dos principais aspectos e mecanismos do sistema eleitoral alemão ocidental.

No sistema alemão cada eleitor tem dois votos na eleição do Bundestag. O primeiro voto *Erststimme* é concedido a um candidato partidário para o assento do círculo eleitoral. O segundo voto *Zweitstimme* é concedido à lista do partido do *Land Landesliste*. O candidato que consegue a maioria relativa do primeiro voto é eleito no círculo. Os segundos votos decidem quantos deputados de cada partido chegam ao Bundestag. Há 496 deputados mais os 22 representantes de Berlim. A quantidade de assentos que correspondem a cada lista de partido de *Land* é determinada através de uma aplicação dupla do método de Hondt. No primeiro procedimento de adjudicação de assentos determina-se a quantidade de assentos no Bundestag que correspondem a cada partido. No processo somam-se os segundos votos das (dez) listas de *Land* de cada partido ao nível federal. Esses totais de votos federais dos partidos políticos convertem-se posteriormente em assentos de acordo com o método da média mais alta de Hondt. Só podem participar na distribuição de assentos aqueles partidos que obtenham mais de 5% dos votos a nível federal ou mais de três assentos directos no âmbito dos círculos locais. Num segundo momento de adjudicação de assentos utiliza-se de novo o método de Hondt, que agora serve para determinar a quantidade de assentos que corresponde a cada lista de partido nos *Länder* do total de assentos que cada partido obteve a nível federal. Só depois de se estabelecer quantos assentos correspondem aos partidos em cada um dos *Länder* é que se produz a dedução dos assentos de círculo (ou assentos directos) em cada um dos *Land*. Se um partido obtém mais assentos de círculo com os primeiros votos do que a parte que lhes corresponde com os segundos votos, é-lhe permitido manter os ditos assentos, e a quantidade total de deputados aumenta de forma provisória e temporária (os chamados assentos excedentes, *Überhangmandate*). Estes *Überhangmandate* representam um dos aspectos particulares do sistema eleitoral da Alemanha Ocidental. O mecanismo repousa no pressuposto de que os deputados eleitos no círculo local não podem ser desprovidos do seu mandato parlamentar. Os *Überhangmandate* podem surgir por uma série de razões, mas dão-se sobretudo quando a participação eleitoral num *Land* é claramente abaixo da média nacional ou quando um partido obtém todos os seus assentos de círculo por maiorias relativas extraordinariamente pequenas, enquanto outro partido ganha os círculos por margens amplas. Estes *Überhangmandate,* no entanto, têm sido sempre muito poucos (quando se produzem) e não têm afectado a relação entre votos e assentos.

U. W. Kitzinger (1960) foi o primeiro estudioso na comunidade académica anglo-saxónica que tratou o sistema eleitoral alemão e descreveu de forma

exacta os processos de adjudicação de assentos em função dos votos no seu muito conhecido estudo acerca das eleições federais de 1957, enquanto Lakeman e Lambert (1955), Lakeman (1970) e Mackenzie (1957) erram nas suas interpretações. Mas mesmo D. W. Rae, que se apoia nas análises de Kitzinger e Pollock (1951), tem dificuldades quando se trata de descrever e classificar o sistema eleitoral da Alemanha Federal.

Todas as análises correctas do sistema alemão têm de começar com o facto de os 496 assentos serem atribuídos aos partidos em proporção à sua parte nos segundos votos. O elemento de maioria simples do sistema eleitoral, em consequência, só é pertinente com respeito à questão de que candidatos vão representar os seus respectivos partidos no Bundestag, mas não tem praticamente qualquer importância no que respeita à força numérica do partido no dito Bundestag. Com excepção dos *Überhangmandate,* não se produz desproporção alguma entre votos e assentos. De facto, os resultados eleitorais mostram que a parte de assentos que correspondem a cada partido ajusta-se exactamente à percentagem que obtiveram nos segundos votos. Na eleição federal de 1983, por exemplo, o efeito desproporcional foi tão pequeno que a CDU/CSU, ainda que tenha obtido a maioria dos votos e 48,8% dos segundos votos, não conseguiu a maioria dos assentos. O partido recebeu somente 244 assentos (49%), ou seja, menos cinco do que a maioria parlamentar no Bundestag, que havia temporariamente aumentado através dos chamados *Überhangmandate.*

A nossa referência ao sistema alemão mostra, sem dúvida alguma, a necessidade de que se façam estas descrições empíricas pormenorizadas de sistemas eleitorais concretos, com o fim de que se classifiquem correctamente. Em segundo lugar, todas estas interpretações erróneas do sistema alemão mostram como é difícil uma classificação inequívoca de um sistema eleitoral se não existir uma análise completa e pormenorizada dos seus componentes. No entanto, não surpreende que muitos dos analistas do sistema alemão tenham experimentado grandes dificuldades quando se trata de achar uma classificação correcta. Duverger, por exemplo, modificou a sua interpretação do sistema eleitoral da Alemanha Ocidental. No seu estudo exemplar sobre os partidos políticos (publicado pela primeira vez em francês em 1951), Duverger sublinhou os elementos proporcionais do sistema eleitoral e prognosticou uma fragmentação do sistema de partidos. Posteriormente, modificou a sua posição e chamou ao sistema um sistema misto (1958, p. 108). Ao fazê-lo, interpretou o caso alemão como um caso divergente, que, por consequência, não podia ser utilizado para refutar as suas afirmações teóricas acerca dos efeitos dos sistemas de RP. Também Epstein dizia que «a RP [...] na Alemanha Ocidental [...] pode não ser definitiva» (1972, p. 40). Rae observou que «o caso alemão é 'meio anglo-americano' [...] A utilização das fórmulas de representação proporcional em círculos de grande dimensão [...] obriga-me a classificá-lo como um sistema misto» (1967, p. 45). A descrição feita acima e o facto de produzir realmente uma proporcionalidade exacta entre votos e assentos mostram, sem dúvida nenhuma, que o sistema eleitoral alemão é um sistema proporcional.

Por se tratar de um sistema de RP (como Rae assinala correctamente) num «círculo muito amplo», em que todo o território constitui um círculo nacional, não convém exagerar a importância da barreira de representação de 5%[7]. Até certo ponto, esta barreira serve como um equivalente funcional da falta de divisão do país em círculos. Evidentemente, a barreira tem implicações importantes para a interpretação da história eleitoral da República Federal: a concentração do seu sistema de partidos produziu-se sob um sistema de RP. Independentemente do nível analítico em discussão, seja ele descritivo, analítico ou normativo, o conhecimento profundo dos pormenores técnicos, dos mecanismos e dos efeitos dos sistemas eleitorais é um condição *sine qua non* para qualquer debate racional dos sistemas eleitorais em qualquer nível de análise.

A NECESSIDADE DE UM MARCO CONCEPTUAL ADEQUADO

Até ao momento frisei, antes de mais, o facto de na maioria dos países em que se produzem eleições democráticas o princípio de representação não se ter modificado há muito tempo, mas ter-se sim mantido estável. Actualmente, só têm possibilidade de serem aplicadas e realizadas aquelas reformas que se orientam para conseguir modificações dentro do âmbito dos dois tipos fundamentais de sistemas eleitorais. Na realidade, é necessário estudar os pormenores técnicos e os mecanismos dos sistemas eleitorais, e os analistas e políticos interessados em reformas devem concentrar-se em soluções que correspondam aos princípios de representação em vigor. Em segundo lugar, afirmei que, especialmente no que respeita ao debate sobre a transferência de sistemas eleitorais, este é frequentemente caracterizado por uma falta de conhecimento acerca dos mecanismos e consequências dos sistemas eleitorais. Terceiro, aludi a alguns dos problemas conceptuais que surgem destes equívocos. O sistema eleitoral alemão é, como vimos até agora, um bom exemplo das dificuldades de classificação existentes, que, por sua vez, impedem com grande frequência um juízo adequado. Estes problemas de classificação não se devem apenas à informação deficiente acerca de sistemas eleitorais específicos. Eles têm também origem na falta de um contexto conceptual amplamente aceite e em diferenças de terminologia. Obviamente, há uma diferença clara entre os sistemas de maioria absoluta ou relativa e a RP, mas a bibliografia comparativa sobre sistemas eleitorais não oferece uma ideia clara e uniforme acerca do que significam expressões como «governo de maioria», «sistema de maioria relativa», «representação proporcional», etc. Para além disso, encontramos a categoria dos chamados «sistemas mistos», que se utiliza como uma forma residual e cujo significado varia consideravelmente de um autor para outro.

---

[7] Sartori (1983, p. 16, nota 12) considera o sistema eleitoral alemão um «sistema muito desproporcional» devido à barreira de representação. Ao mesmo tempo caracteriza também o sistema de maioria relativa argentino com voto limitado, de 1911 (em círculos plurinominais o eleitor tem uma quantidade de votos equivalente a dois terços dos deputados a eleger), muito desproporcional, apesar de o objectivo do sistema ser garantir certa representação da minoria, e não a representação proporcional.

Os problemas de clarificação colocam-se especialmente quando os sistemas eleitorais consistem em elementos contraditórios, quando um sistema eleitoral concreto se compõe de elementos que (na forma tradicional de classificar os sistemas eleitorais) pertencem a um sistema de maioria simples e a um de RP ao mesmo tempo. O sistema eleitoral da Alemanha Ocidental não é o único nesta situação. Um caso análogo dá-se nos sistemas eleitorais em que se atribuem os assentos segundo uma fórmula de RP em muitos círculos de reduzida dimensão. Nesses sistemas, a barreira real de representação é muito elevada e causa um grau considerável de desproporcionalidade. Os resultados eleitorais já não se coadunam com o princípio da RP. Deveremos classificar tais sistemas como de RP, onde os assentos são atribuídos de acordo com uma fórmula de RP, mas o resultado eleitoral é desproporcional? O que define a RP? O que define os sistemas de maioria absoluta ou simples? A resposta a esta questão de classificação tem consequências de grande alcance para a avaliação normativa dos sistemas eleitorais, já que a definição de funções que adscrevemos aos sistemas eleitorais influirá na escolha que deles viermos a fazer. No que se refere à RP, a sua função principal pode consistir em conseguir uma representação parlamentar dos grupos sócio-políticos de acordo com a sua força numérica junto do eleitorado. Neste caso, a avaliação deve fundamentar-se na questão de um dado sistema de representação proporcional realmente conseguir alcançar este objectivo funcional ou não.

Aliás, também se encontram muitas diferenças nos estudos comparativos sobre a atribuição dos diversos elementos aos dois tipos básicos. Constituirá uma cláusula-barreira de 5% um elemento «fortemente não proporcional» dentro do sistema de RP, como defende Giovanni Sartori (1983, p. 16), ou será que serve, como creio, como um equivalente funcional para a falta de divisão do território eleitoral em círculos eleitorais? Será essa cláusula totalmente incompatível com o princípio da RP?

Um bom exemplo do facto de a maioria das tentativas de classificação dos diversos sistemas eleitorais repousarem em pressupostos de carácter normativo é a muito recente distinção de G. Sartori entre sistemas eleitorais robustos e débeis. A terminologia escolhida (robustos *versus* débeis) já contém um juízo, acerca do qual, no entanto, não pretendo fazer qualquer crítica. Sartori classifica os sistemas eleitorais segundo o seu efeito manipulativo sobre o eleitor, que pode ser ou restritivo ou «não restritivo»: «Um sistema eleitoral que exerce uma influência manipuladora inquestionável pode classificar-se como um sistema eleitoral *robusto*. Pelo contrário, se um sistema eleitoral não exerce tal influência, ou a exerce de um modo mínimo, proponho que seja classificado como um sistema eleitoral débil» (1983, p. 16). Segundo esta conceptualização, os sistemas de maioria absoluta ou relativa pertencem à classe de sistemas eleitorais robustos, enquanto os sistemas de RP se classificam como sistemas eleitorais débeis e «um sistema de RP puro é um sistema sem efeito» (1983, p. 16). Quanto aos efeitos dos sistemas eleitorais, Sartori defende que todos os sistemas eleitorais tendem a gerar um efeito redutor na quantidade de partidos e adianta que «o efeito multiplicador da RP é uma ilusão óptica criada pela sequência histórica dos sistemas eleitorais» (1983, p. 21).

Em consequência, a interpretação de Sartori sobre os efeitos dos sistemas eleitorais fundamenta-se na concepção de um *continuum* unipolar, no qual podem situar-se todos os sistemas eleitorais, um modelo analítico elaborado no contexto do debate alemão sobre os sistemas eleitorais no fim da década de 60 e começos da de 70 por Wildeman, Kaltefleiter e Schleth (1965) e Mayer (1973). Segundo esta conceptualização, um sistema de RP «puro» que produz um grau de proporcionalidade quase exacta entre os votos e os assentos é o ponto de partida (0) do *continuum,* do qual se afastam todos os sistemas «não puros». Os sistemas de maioria simples localizam-se no ponto oposto ao de partida. Meyer (1973, p. 189) descreve esta conceptualização da seguinte forma: «A influência dos sistemas eleitorais sobre as possibilidades dos partidos políticos vai desde um grau quase exacto de proporcionalidade entre os votos obtidos e a quantidade de assentos até um grau que aumenta mais ou menos continuamente de desproporção, que restringe as possibilidades dos partidos menos votados e conduz a uma situação em que só dois partidos terão possibilidades de obterem assentos.» O factor essencial desta diferenciação entre os sistemas eleitorais repousa na distinção entre um sistema proporcional «puro», por um lado, e todos os demais sistemas eleitorais, por outro. Sartori subdivide esta última categoria em duas classes de sistemas eleitorais, aqueles a que chama «sistemas eleitorais robustos» e aqueles a que chama «sistemas eleitorais mistos», uma classe que contém sistemas eleitorais não proporcionais ou de baixa proporcionalidade. O aspecto fundamental da concepção de Sartori reside no facto de que categorias principais da sua classificação se basearem unicamente numa função, o «efeito restritivo» sobre o eleitor ou (e este aspecto é separado de modo estrito por Sartori) o «efeito redutivo» sobre a quantidade de partidos (1983, p. 17). Dado que a hipótese de não efeito se aplica somente a *um* princípio de representação, toda a gama de sistemas eleitorais é, assim, avaliada do ponto de vista da divergência em relação a esta «situação sem efeito». Obviamente, este ponto de vista conduz a juízos baseados num conceito unidimensional: quanto maior é a distância em relação a este ponto de partida, melhor se cumprem os requisitos da conceptualização e mais «robusto» é um determinado sistema eleitoral. Mas será que os estudiosos, como Meyer ou Sartori, apresentam argumentos convincentes que sustenham a sua hipótese fundamental de que todos os sistemas eleitorais devem conceptualizar-se como situados unicamente num *continuum unipolar?*

Teórica e empiricamente, os dados indicam algo diferente. Não há dúvida de que existem dois princípios de representação: o de maioria relativa ou absoluta e o de RP. Ambos devem considerar-se princípios antitéticos de representação política, de um ponto de vista político, sistemático e em relação à história das ideias. Sendo assim, um modelo bipolar terá de ser muito mais lógico. O sistema de maioria absoluta/relativa, assim como a RP, foram pensados para alcançar determinados objectivos políticos, e os dois situam-se nos extremos opostos de um *continuum* bipolar, separados entre si por um zero no meio. Em primeiro lugar, e examinando a história da ideias políticas, devemos recordar que os princípios de representação são muito mais antigos do que os sistemas eleitorais. Isto é particularmente verdadeiro no caso do princípio de representa-

ção proporcional, que foi elaborado principalmente com base em duas ideias: a concepção de Mirabeau da representação como um «espelho da nação»[8] e a ideia da «melhor opção», um processo eleitoral referencial e graduado, com o fim de encontrar *la véritable voeux de la nation*[9]. Estes conceitos de representação foram elaborados pelos racionalistas franceses do século XVIII e estavam bem estabelecidos muito antes da invenção de sistemas viáveis de representação proporcional[10]. Em segundo lugar, se procuramos encontrar os requisitos para a aplicação da RP, é necessário tomar em consideração as condições sócio-políticas específicas que antecederam a sua aplicação histórica. Como já afirmámos, a petição de representação proporcional surgiu no contexto de mudanças sociais profundas no final do século XIX e manteve-se em ligação à ascensão dos partidos dos trabalhadores. A sua aplicação teve lugar conjuntamente com a democratização do direito de sufrágio e a introdução do universal. Falando em termos históricos, nunca se pretendeu em absoluto que a RP fosse um «sistema sem efeito»; pelo contrário, a RP foi utilizada deliberadamente por parte dos interesses políticos concretos como um instrumento contra aqueles interesses que procuravam atingir os seus próprios objectivos sócio-políticos.

Para demonstrar a bipolaridade dos sistemas eleitorais e estabelecer teoricamente a hipótese de que ambas as formas de representação têm de ser concebidas como *princípios de representação,* torna-se necessária uma demonstração mais pormenorizada. Isto conduz à parte construtiva deste trabalho, que se centra na distinção básica entre dois princípios alternativos de representação (representação funcional/política *versus* representação social/proporcional) e dois tipos de fórmulas para converter os votos em assentos (fórmulas de maioria absoluta/relativa *versus* fórmulas de RP). Esta distinção é frequentemente ignorada nos trabalhos comparativos sobre sistemas eleitorais, com o que se dá origem a equívocos graves e se suscitam muitos problemas de classificação.

Os sistemas de maioria absoluta/relativa e de RP podem ser definidos segundo dois critérios: o princípio de representação e a fórmula de decisão, isto é, a fórmula que se utiliza para converter os votos em assentos. Consideremos em primeiro lugar os dois tipos de fórmulas de decisão: nas fórmulas de maioria absoluta/relativa, o facto de ganhar ou não um assento no parlamento depende de o candidato ou o partido ganhar a maioria absoluta dos votos. O sistema eleitoral supõe o seguinte: o candidato ou partido que obtenha a maioria absoluta ou relativa dos votos emitidos num determinado âmbito será eleito.

No caso das fórmulas de RP, o facto de ganhar ou não um assento depende geralmente da proporção de votos que os diversos candidatos ou partidos obtenham. Os candidatos ou partidos que tenham sido capazes de conseguir a

[8] Mirabeau (1983, p. 7). A famosa citação diz o seguinte: «Les états sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique; soit en partie, soit en grand, la copie doit toujour avoir les mêmes proportions que l'original.»

[9] Estou a pensar nas ideias de Borda e Condorcet (cf. Misch, 1974, pp. 16 e segs).

[10] A melhor fonte de informação sobre a expansão da representação proporcional nas primeiras décadas após a criação de sistemas praticáveis continua a ser o relatório da Société pour l'étude de la représentacion proportionnelle de 1888.

quantidade necessária de votos (quota) serão eleitos. Cada partido político recebe a quantidade de assentos que corresponde à de votos que tiver obtido na eleição.

O anterior permite estabelecer a definição seguinte: a fórmula de decisão (que se utiliza no processo para converter votos em assentos) determina o vencedor e o derrotado numa eleição. Esta fórmula refere-se ao procedimento através do qual os votos se convertem em assentos. De acordo com a fórmula da maioria absoluta, o candidato ou partido que tiver obtido mais votos do que todos os outros candidatos ou partidos juntos ganhará o assento. De acordo com a fórmula de maioria relativa, o candidato ou partido que tiver obtido mais votos do que o segundo competidor obterá o assento. Segundo a fórmula de RP, a quantidade de assentos obtidos por um partido será igual à proporção de votos que tiver conseguido.

Vamos considerar agora os princípios de representação inerentes aos sistemas de maioria absoluta/relativa e de RP. Ao definir os princípios de representação, coloco a questão dos objectivos políticos da representação política relativos ao resultado geral das eleições à escala nacional. Coloco também a questão acerca dos objectivos que se perseguem nos dois tipos básicos de sistemas eleitorais, os sistemas de maioria absoluta/relativa e os sistemas de RP. Qual é o objectivo político dos sistemas de maioria absoluta/relativa? O objectivo é alcançar uma maioria parlamentar para um partido ou aliança de partidos. O factor essencial consiste em permitir que um partido político que não tenha obtido a maioria dos votos possa formar um governo maioritário de partido. É essa a finalidade política desejada do princípio de representação por maioria absoluta: um governo único de partido, fundamentado numa minoria de votos. A função básica de um sistema de maioria relativa (o critério para avaliar os seus efeitos) é a sua capacidade para formar governos.

Qual é o objectivo da RP? Os sistemas de RP pretendem reflectir com a maior exactidão possível as forças sociais e os grupos políticos na população. Deve haver uma correspondência aproximada entre a quantidade de votos e de assentos obtidos pelos partidos. Esta é a função básica do princípio de RP e o critério de eficácia de um sistema proporcional.

Não posso demonstrar as vantagens desta conceptualização em todos os seus aspectos. No entanto, desejo apontar duas consequências principais que se relacionam com os problemas de classificação dos sistemas eleitorais e com os critérios para os julgar.

Os sistemas eleitorais são classificados e avaliados de acordo com os princípios da representação. As fórmulas de decisão são secundárias em importância e não determinam a questão da definição e classificação dos sistemas eleitorais. Os princípios de representação e as fórmulas de decisão estão relacionados entre si como os fins e os meios; por um lado, no caso de candidatura única (como se vê na Finlândia, na Dinamarca e na República Federal da Alemanha), a fórmula de decisão de maioria relativa pode ser combinada com outros elementos num sistema de RP, ou seja, um sistema que segue o princípio da RP e cujos efeitos gerais produzirão um grau elevado de proporcionalidade entre os votos e os assentos. Por outro lado, é possível conceber um sistema em que os assen-

tos sejam atribuídos mediante uma fórmula de RP, como a quota no voto único transferível, e que, no entanto, produza resultados eleitorais que reflictam o princípio de representação por maioria absoluta, devido ao facto de a distribuição do território eleitoral em círculos reduzidos impedir um grau elevado de proporcionalidade. Nesta conceptualização não existe o sistema de tipo misto. Apenas existem sistemas de maioria absoluta/relativa e sistemas proporcionais que têm *maior ou menor correspondência* com os respectivos princípios.

Um argumento pragmático a favor desta conceptualização reside no facto de, frequentemente, o princípio de representação ser determinado na ordem constitucional. Assim, a questão do princípio de representação que deve ser escolhido é um assunto do direito constitucional, ao passo que, na maioria dos casos, todas as outras disposições do sistema eleitoral são matéria de lei ordinária. Estabelece-se, por vezes, na constituição a relação entre os círculos e as divisões administrativas do Estado, ou condiciona-se o direito dos partidos políticos a assentos parlamentares a que alcancem certa percentagem da totalidade dos votos emitidos. No entanto, a decisão política mais importante relaciona-se com o princípio de representação, que inclui (como já mostrámos) necessariamente a decisão, por um conceito específico social e/ou funcional, da representação parlamentar.

Princípio de representação e sistema eleitoral em 18 países europeus ocidentais

[QUADRO N.º 2]

Países nos quais o princípio de representação se encontra especificado na constituição	Artigo da Constituição	Países nos quais o sistema eleitoral é regulado por legislação ordinária
Áustria	26, parágrafo 1	Alemanha
Bélgica	48, parágrafo 2	Finlândia
Dinamarca	31, parágrafo 2	França
Espanha	68, parágrafo 3	Grã-Bretanha
Holanda	92, parágrafo 2	Grécia
Irlanda	12, parágrafo 3	Itália
Islândia	31, parágrafo 1	Suécia
Luxemburgo	51, parágrafos 5 e 6	
Noruega	59, parágrafo 3	
Portugal	151 - 155	
Suíça	73	

A conceptualização que aqui se sugere (e de que me ocupei largamente noutras obras)[11] situa a avaliação dos sistemas eleitorais numa base nova: a

[11] Cf. Nohlen (1978, pp. 48 e segs., e 1983a).

avaliação dos sistemas eleitorais não segue já a avaliação unidimensional fundamentada num único critério. Ao seguirmos os princípios de representação, os sistemas eleitorais são julgados através da aplicação de critérios que derivam de princípios alternativos e que são completamente diferentes. Desta maneira, já não se avaliam os sistemas de RP segundo o critério dos sistemas de maioria relativa e os sistemas de maioria relativa pelos critérios dos sistemas de RP. Esta reorientação dos critérios impede as interpretações que avaliam certos sistemas eleitorais pelo princípio oposto de representação e que (ainda que tenham sido frequentes no passado) não podem produzir resultados importantes, dado que desde o início é de esperar que um sistema de RP não possa dar cumprimento às expectativas funcionais que podem ser alcançadas com toda a facilidade mediante um sistema de maioria relativa. No que se refere aos efeitos «restritivos» ou «redutivos» dos sistemas eleitorais, os sistemas de maioria relativa, geralmente, são superiores ao sistema de RP. São sistemas eleitorais «robustos», para utilizar a terminologia de Sartori. Mas não serão os «mais robustos» se o fim que se pretende atingir é o da representação proporcional. Neste caso, os sistemas de RP são os mais «robustos».

Numa perspectiva mais sistemática, a minha conceptualização conduz a duas conclusões:

1.ª Os sistemas eleitorais devem ser classificados e julgados de acordo com o grau de cumprimento do princípio de representação que se supõe terem de seguir. Não há que julgá-los em função do cumprimento de quaisquer das funções de outro princípio de representação. Obviamente, isso não exclui a possibilidade de uma análise comparativa, mas impede que se façam juízos fundamentados nos critérios do outro princípio de representação. É neste contexto que deve ser tratada a questão de saber se as barreiras de representação afectam o princípio de RP em geral ou somente a partir de certo nível, ou, dito em termos mais metódicos, se um sistema eleitoral deve seguir o seu princípio de representação sem excepção alguma. O Tribunal Constitucional alemão, por exemplo, considerou a questão da compatibilidade da barreira de 5% com o princípio de RP. No seu juízo afirmativo, o Tribunal argumentou que os 5% devem ser o limite superior da barreira, proibindo qualquer mudança posterior que fortaleça o efeito «restritivo» do sistema eleitoral como algo de incompatível com o princípio de RP. Como resultado, se o legislador alemão desejar fortalecer os ditos efeitos, elevando, por exemplo, a barreira dos 5%, terá de optar primeiro por outro princípio de representação (isto é, o princípio de representação por maioria absoluta); só depois de ter feito isto será permitido ao Bundestag da Alemanha Ocidental implantar uma cláusula de representação muito maior. Neste contexto, deve mencionar-se que os efeitos desproporcionais no sistema melhorado de RP na Grécia são quase incompatíveis com o princípio da RP. Estas conclusões acerca dos limites constitucionais e legislativos dos sistemas eleitorais são da máxima importância para quem estiver interessado na reforma de um sistema concreto e não quiser dar a sensação de estar a manipulá-lo;

2.ª Todos os debates acerca do princípio de representação que se deseja adoptar devem ser levados a cabo, em primeiro lugar, em conexão com a teoria

da democracia. Mesmo assim, em segundo lugar, deve tomar-se em consideração a situação histórica e sócio-política específica sob a qual o sistema eleitoral tem de funcionar. Se se negligenciam estes dois aspectos, a discussão acerca das vantagens ou desvantagens dos sistemas eleitorais será inútil, porque – como vimos – as respostas a estas questões normativas sobre a avaliação dos sistemas eleitorais dependem, até certo ponto, das posições democráticas (normativas) do analista; em segundo lugar, estas questões são contingentes e vinculadas a factores espaciais e temporais. É frequente negligenciarem-se inconscientemente ou esquecerem-se conscientemente estas duas premissas metodológicas. Apesar disso, os requisitos teóricos e históricos têm ser tidos em consideração, especialmente se não estiverem apenas a ser debatidas as questões técnicas de menor importância dos sistemas eleitorais, mas sim as questões relativas aos princípios de representação.

CONCLUSÕES

Em distintos momentos deste trabalho sublinhei que, na actualidade, na maioria dos países em estudo não existem as condições sócio-políticas que lhes permitiriam mudar o princípio de representação existente, seja ele de maioria absoluta/relativa ou de RP. Estas condições sociais existiram historicamente (com excepção de alguns casos divergentes, como os Estados Unidos ou o Canadá), quando, num período de mudança social, a classe operária se integrou no sistema político por meio da representação política (mediante o sufrágio universal e a RP) e quando se transferiu o antagonismo entre o capital e o trabalho da esfera sócio-económica para o subsistema político da sociedade capitalista. Desde essa época, as linhas de fractura social, as instituições políticas e os sistemas de partidos têm estado «congelados» na maioria das democracias ocidentais, para utilizar a terminologia de Lipset e Rokkan (1967). Desde então, as reformas dos sistemas eleitorais têm-se limitado a mudanças dentro da esfera do princípio de representação estabelecido. Só quando têm lugar mudanças sociais e políticas muito profundas e com origem estrutural se dá verdadeiramente uma mudança do princípio de representação. É bem mais duvidoso que os debates sobre a reforma do sistema eleitoral na Grã-Bretanha desde os anos 70, por exemplo, tenham tomado em consideração estes requisitos sócio-políticos: em primeiro lugar, é duvidoso que estas condições estruturais de mudança existam na Grã-Bretanha; em segundo lugar, é muito mais duvidoso que todos os que participam no debate sobre a reforma, estudiosos e políticos por igual, estejam conscientes destas condições para a reforma eleitoral.

Tomando em consideração essas condições do ponto de vista da engenharia social, o que, obviamente, inclui juízos de carácter normativo, há que distinguir dois âmbitos de reforma:

1.º Reformas dentro dos limites do princípio de representação em vigor. Obviamente, neste caso, a quantidade de opções distintas é limitada, porque tais mudanças não podem interferir (intencional ou acidentalmente) com o princípio de representação escolhido;

2.º Reformas que mudam o princípio de representação e superam as limitações estabelecidas no parágrafo anterior. As propostas para estas reformas fundamentais devem tomar em consideração (*a*) as condições sócio-políticas sob as quais funcionam os sistemas propostos; (*b*) as suas implicações normativas com respeito à teoria da democracia e em relação à teoria de representação política, e (*c*) há que considerar (*a*) e (*b*) no contexto da mudança social e política. Em consequência, devem estudar-se as questões relativas à reforma sempre que se mantenham dentro do âmbito do princípio de representação recentemente estabelecido.

Regra geral, é em torno desse âmbito que se distinguem estas duas zonas de reforma. Enquanto for ignorada esta distinção fundamental, e enquanto não se tomarem em conta os requisitos históricos e teóricos que sublinhei na minha análise, o debate continuará a ser caracterizado por um discurso mais fictício do que racional (e, por consequência, científico).

XIII. A CONCEPÇÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS*

Rein Taagepera e Matthew S. Shugart

INTRODUÇÃO

As conclusões atingidas através de uma análise exaustiva dos sistemas eleitorais, em geral, permitem-nos avaliar o desempenho de sistemas concretos. É possível conceber novos sistemas para atingir objectivos específicos, assim como sugerir modificações de sistemas existentes. No entanto, isto não significa que o nosso objectivo seja o de recomendarmos mudanças ou reformas radicais em muitos países. Um dos objectivos principais das eleições é o fornecimento de uma estrutura institucional estável para a expressão dos diversos pontos de vista. Ainda que imperfeito, um sistema eleitoral já estabelecido pode satisfazer este objectivo melhor do que um sistema novo e desconhecido, mesmo que este último seja inerentemente mais vantajoso. As forças políticas que, dadas as regras existentes, se encontram em desvantagem aprendem rapidamente a viver com elas, concebendo gradualmente as estratégias que minimizam os prejuízos que advêm dessas regras. Como as desvantagens que permanecem não são inesperadas, o nível de frustração é reduzido. A familiaridade gera a estabilidade. Em contrapartida, a introdução de um novo sistema eleitoral implica inevitavelmente uma redução temporária da estabilidade. Os partidos, os candidatos e os eleitores têm de aprender novas estratégias, enquanto passam por um período de surpresa, desilusão e frustração. Tudo isto pode valer a pena se o sistema existente tem deficiências graves e o novo oferece vantagens claras. Todavia, o nosso estudo sugere que isto raramente sucede, porque os países que usam diferentes sistemas eleitorais aprendem a atingir os mesmos fins através de meios distintos. Em particular, e a longo prazo, a maior parte dos sistemas de maioria relativa não são tão sub-representativos como os seus críticos afirmam e a maior parte dos sistemas de representação proporcional (RP) não são tão instáveis como os seus detractores argumentam. Se houver instabilidade ou falta de representatividade, as suas causas devem ser procura-

* Rein Taagepera e Matthew S. Shugart, «Designing electoral systems», in *Seats and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems,* New Haven, Yale University Press, 1989, pp. 218-237. Tradução de Pedro Magalhães.

das noutro sítio, e é duvidoso que qualquer sistema eleitoral possa fazer algo para as evitar. As grandes reformas eleitorais não devem ser feitas de ânimo leve.

ALGUNS EXEMPLOS DE REFORMAS ELEITORAIS INDESEJÁVEIS

A modificação das regras eleitorais francesas em 1958 (da RP para o sistema maioritário a duas voltas) ocorreu num contexto de grave crise política para a qual o sistema eleitoral precedente tinha contribuído grandemente. Assim, era inevitável que se procedesse a algum tipo de reforma eleitoral. Talvez uma modificação muito mais pequena do que a ocorrida tivesse sido suficiente para aliviar os efeitos secundários negativos. Talvez até tivesse sido preferível a adopção de um sistema ainda mais radicalmente diferente do anterior. No entanto, e em geral, a reforma de 1958 não foi absurda, e a durabilidade do sistema eleitoral então adoptado diz muito em seu favor. O mesmo não pode dizer-se da mudança para a RP ocorrida nas eleições francesas de 1986.

Os socialistas franceses tinham desde há muito prometido a adopção da RP e em 1986 implementaram-na. Um sistema eleitoral que tinha contribuído para a estabilidade política a longo prazo foi assim modificado. O partido no governo esperava perder as eleições e desejava minimizar a perda de assentos parlamentares. Este objectivo de curto prazo foi atingido, mas a custo de riscos consideráveis para a estabilidade política. Os vencedores conservadores das eleições de 1986 planeavam um regresso às anteriores regras eleitorais. É difícil dizer se uma jogada desse tipo poderá restaurar a anterior estabilidade ou contribuir para ainda maior instabilidade, ao criar o hábito de mudar o sistema eleitoral de acordo com os caprichos das maiorias. Assim que a estabilidade de um sistema eleitoral é perturbada por razões partidárias, pode ser difícil restaurar essa estabilidade ou mesmo achar as mudanças específicas que podem aumentá-la.

Nos anos 50 e 60 a Argentina ofereceu um exemplo espectacular de uma alternância quase espasmódica entre dois sistemas eleitorais. Em 1957 o sistema era a RP de lista com o método de Hondt, mas em 1958 e 1960 tornou-se o «sistema de maioria relativa de lista com voto limitado» (Nohlen, 1978, p. 200). Em 1963 e 1965 voltou-se ao método de Hondt, seguido por oito anos sem eleições. A insatisfação com cada sistema eleitoral cresceu antes que o público tivesse tempo para se habituar a ele e para começar a fazer uso das suas oportunidades inerentes. Nem sequer houve tempo para uma aprendizagem a longo prazo no sentido da experimentação com regras novas: o país regressou a regras que se tinham julgado insatisfatórias alguns anos antes.

Ao longo de um período bem mais alargado (de 1848 a 1945), a França sofreu oscilações semelhantes entre dois sistemas diferentes. Três períodos em que se usou o sistema de eleições a duas voltas em círculos uninominais alternaram com três períodos em que se usaram círculos plurinominais que ofereciam ao eleitor um voto múltiplo [omitimos alguns pormenores (v. Campbell, 1958)]. A insatisfação com o sistema existente nunca conduziu à experimentação do sistema de maioria relativa e círculos uninominais nem (até 1945) da RP de lista e voto único, sistemas já testados em muitos outros países. As regras eleitorais gregas têm sido igualmente espasmódicas desde 1920, oscilando entre um número limitado de alternativas.

Nos países anglo-saxónicos, outro conjunto de duas alternativas tem prevalecido: os reformadores que deploram o sistema de maioria relativa e círculos uninominais preferem normalmente alguma espécie de sistema de voto único transferível (VUT), descuidando a RP de lista, apesar da sua popularidade e da sua provada funcionalidade na Europa continental[1]. Na Europa continental, por outro lado, o VUT encontrou poucos aderentes, apesar da atracção óbvia da ideia de tomar em conta as segundas preferências dos eleitores.

A Dinamarca e a Suécia, que introduziram a RP de lista no início do século, mudaram de método de escrutínio, de Hondt para Saint-Laguë, uma mudança que teve consequências mínimas na distribuição dos assentos em círculos de grande dimensão e se tornou inútil, dadas as cláusulas-barreiras e os assentos suplementares de compensação. A recente mudança na Alemanha do método de Hondt para o método «Niemeyer» (quota simples mais resíduos máximos) transferirá muito poucos votos para os pequenos partidos (Jesse, 1985, p. 218).

Assim, em retrospectiva, muitas das modificações operadas nas regras eleitorais não têm valido o esforço nem a perturbação da estabilidade que causaram. Algumas foram feitas por razões politicamente míopes. Em muitos casos, o leque de alternativas considerado foi demasiado estreito e o resultado representou, por vezes, um regresso a sistemas com desvantagens já provadas. Outras vezes a falta de entendimento do funcionamento dos sistemas eleitorais levou a que se negligenciassem factores fundamentais (dimensão dos círculos, assentos suplementares de ajustamento) e a um fascínio com factores secundários (métodos de escrutínio), resultando em reformas que acabaram por mudar quase nada. Por outro lado, alguns outros sistemas eleitorais mudaram demasiado, ao passarem, por exemplo, de círculos uninominais para grandes círculos plurinominais, ou vice-versa, quando uma mudança moderada na dimensão poderia ter sido suficiente para lidar com os problemas existentes.

REFORMAS ELEITORAIS JUSTIFICÁVEIS

As observações anteriores não implicam que as modificações dos sistemas eleitorais sejam sempre indesejáveis. A reforma eleitoral poderá ser desejável, de um ponto de vista democrático, quando as regras existentes amortecem, am-

[1] O interesse em regras do tipo alemão tem crescido recentemente no Canadá, Reino Unido e Nova Zelândia (Lijphart, 1987a).

plificam ou distorcem excessivamente mudanças na opinião pública ou quando são excessivamente complexas e confusas.

O termo «amplificação» refere-se aqui ao fenómeno através do qual grandes partidos recebem quotas de representação parlamentar que excedem a sua quota de votos. «Sobreamplificação» significa que pequenas oscilações nos votos partidários resultam em grandes oscilações na sua percentagem de assentos parlamentares. A sobreamplificação pode resultar do uso do sistema de maioria relativa num número excessivamente reduzido de círculos. O fenómeno inverso, o «amortecimento», pode resultar do uso de um método de escrutínio que usa um divisor tão alto que, na prática, todos os partidos obtêm quase o mesmo número de assentos, independentemente da sua percentagem de votos. Para além deste amortecimento, um sistema pode igualmente «subamplificar» os votos dos principais partidos, a ponto de tornar difícil a formação de coligações. Quer a amplificação, quer o amortecimento, são características sistemáticas de certas regras eleitorais. Em contrapartida, por «distorções» queremos designar resultados não sistemáticos e imprevisíveis que contradizem a noção de que mais votos devem significar mais assentos. Isto é o que sucede quando um partido com menor número de votos conquista maior número de assentos ou quando um partido aumenta a sua quota de votos de uma eleição para a outra ao mesmo tempo que vê reduzida a sua quota de assentos parlamentares. Quanto a regras excessivamente complexas, elas podem produzir uma conversão entre votos e assentos adequada, mas ao mesmo tempo estar para além da compreensão da maior parte dos eleitores.

Começaremos por discutir a sobreamplificação, dado que existem numerosos casos reais do fenómeno. Não discutiremos patologias eleitorais que não dependem de regras eleitorais explícitas: bloqueamento de nomeação de candidatos, fraude eleitoral, distorções no mapa geográfico e demográfico dos círculos[2] ou *gerrymandering*[3]. Todas elas podem distorcer os votos ou a sua conversão em assentos, pelo que podem ser desejáveis reformas, mas essas patologias são grandemente independentes das regras de conversão de votos em assentos.

REFORMAS PARA REDUZIR A SOBREAMPLIFICAÇÃO

A conversão de reduzidas maiorias relativas do voto partidário em vitórias arrasadoras em termos de percentagem de assentos ocorre frequentemente em pequenas ex-colónias britânicas nas Antilhas, onde o fenómeno tem sido estudado por Lijphart (1987b), assim como noutras paragens. Nestas «mini-nações» uma distribuição de votos de 55% a 45% pode resultar numa distribuição de assentos de vai de 45 a 5 num parlamento de 50 membros, o que basicamente

[2] No original, *malapportionment*. (*N. do T.*)

[3] O termo *gerrymandering* designa uma forma de manipulação eleitoral que herdou o seu nome de Elbridge Gerry, governador do Massachusetts no início do século XIX, que desenhou um círculo eleitoral na forma de uma salamandra (*gerrymander*) e, assim, simbolizou a prática de alteração das fronteiras eleitorais para o fim específico de criar maiorias artificiais. (*N. do E.*)

anula qualquer tipo de funções de tipo «britânico» que a oposição possa ter. As eleições seguintes podem inverter os votos, e assim os rácios de assentos, de forma que, no máximo, apenas dez dos anteriores deputados retêm os seus mandatos. A perda de continuidade no funcionamento e memória colectiva parlamentares é apreciável, afectando, assim, a estabilidade política. As razões para esta sobreamplificação são variadas. As «mininações» podem supor que imitam o Reino Unido ao usarem um sistema de maioria relativa com círculos uninominais, mas estão inconscientemente a desviar-se do modelo original. Mesmo que uma «mininação» tenha um número de deputados que conduza ao rácio usual de $n = \log V(\text{otos})/\log A(\text{ssentos}) = 3$, o resultado não será o mesmo que no Reino Unido, porque não podem ser esquecidas as flutuações aleatórias em torno da norma estabelecida pelas equações assento-voto. Estas flutuações são muito mais graves para um parlamento de 50 deputados do que para um de 500. Na mesma «mininação» uma eleição pode resultar em quasi-proporcionalidade, enquanto a seguinte pode gerar uma desproporcionalidade muito mais extrema do que seria previsível na base de $n = \log V(\text{otos})/\log A(\text{ssentos}) = 3$. Como se isso não bastasse, os países muito pequenos tendem a estabelecer dimensões do parlamento abaixo da norma da raiz cúbica, enquanto o Reino Unido excede essa norma. Essas «mininações» terão um rácio apreciavelmente maior do que o tradicional $n = 3$ na sua equação assentos-votos, resultando numa inerente sobreamplificação sistemática.

Algumas «mininações» adicionam ao efeito de um baixo número de assentos o uso de círculos plurinominais e de uma fórmula de maioria relativa, o que aumenta o rácio n. Assim, a ilha Maurícia mudou em 1967 de um sistema de maioria relativa em 40 círculos uninominais para 23 círculos (Nohlen, 1978, p. 151). Nalguns casos, esta mudança pode ser uma estratégia do partido dominante para subjugar a oposição, mas trata-se de uma aposta muito alta: se o partido do governo alguma vez perder, vai perder muito. Este objectivo não parecia existir na ilha Maurícia, já que foram previstos pelo menos quatro assentos suplementares para compensar a desproporcionalidade étnica, mais quatro outros para partidos sub-representados. Na prática, um total de dez assentos suplementares foram adicionados aos 60 assentos normais, quer nas eleições de 1967, quer nas de 1977. O resultado foi um desajeitado processo em duas fases, através do qual a segunda fase alterava os resultados eleitorais. O mesmo grau de proporcionalidade poderia ser atingido directamente através do uso de um número e dimensão adequada de círculos, com uma distribuição de assentos que não fosse por maioria relativa. Um exemplo ainda mais drástico do uso do sistema de maioria relativa em muito poucos círculos plurinominais é fornecido pelas Seicheles, um caso que será discutido com algum pormenor, incluindo propostas para a correcção da sobreamplificação existente através de alterações mínimas nas regras eleitorais.

AS SEICHELES: UM CASO PARADIGMÁTICO DE SOBREAMPLIFICAÇÃO

As Seicheles, um arquipélago de cerca de 404 Km^2 a norte de Madagáscar, não são consideradas uma grande potência mundial, mas isso não retira interes-

se intelectual ao seu sistema eleitoral. Para além disso, a instabilidade em países insulares, como Granada, pode ter, como se verificou, consequências internacionais consideráveis. Nas eleições de 1974 a sobreamplificação nas Seicheles tornou-se extrema: com 52,4% dos votos, o Partido Democrático (SDP) conquistou 13 dos 15 assentos em disputa (87%), enquanto o Partido Unido Popular (SPUP) recebeu os restantes 47,6% dos votos, mas apenas 2 assentos, ou seja, 13% (Nohlen, 1978, p. 152). Os rácios de vantagem partidária foram, respectivamente, 1,65 e 0,28 e o desvio global da representação proporcional foi de 34%. Esta eleição proporciona um excelente exemplo paradigmático, porque todos os factores básicos que contribuem para a sobreamplificação estavam presentes: um sistema de maioria relativa com círculos plurinominais e um parlamento demasiado pequeno, quer em termos absolutos, quer em comparação com a norma da raiz cúbica.

A disparidade foi parcialmente causada pelo uso de uma regra de maioria relativa acompanhada por um parlamento excessivamente reduzido. As Seicheles têm uma população adulta alfabetizada de cerca de 40 000 habitantes, e a lei da raiz cúbica sugere um parlamento de 34 assentos, e não 15. A reduzida dimensão parlamentar causou grandes flutuações aleatórias, que discutiremos mais tarde. A disparidade foi ainda aumentada pelo uso da regra da maioria relativa, não em círculos uninominais, mas sim em círculos binominais (mais um uninominal), de forma que o número total de círculos foi apenas de $C = 8$. O índice resultante para a equação assentos-votos é $n = \log P(\text{opulação})/ \log C(\text{írculos}) = 5{,}1$, gerando uma distribuição esperada de assentos de 9 a 6. Por outras palavras, os cálculos sugerem que se espere que o partido com 47,6% dos votos conquiste, em média, três dos sete distritos binominais, a maior parte deles por uma estreita margem. Na verdade, conquistou apenas um. Com uma distribuição de votos ligeiramente diferente, o mesmo partido poderia facilmente ter conquistado cinco círculos (e, assim, uma maioria dos assentos parlamentares). Dado o reduzido número de círculos, um flutuação muito pequena em torno da média esperada em termos absolutos (mais ou menos dois círculos ganhos) pode transformar o resultado quer numa vitória, quer na quase eliminação da representação parlamentar.

A distribuição enviesada de assentos nas Seicheles revelou-se tão insatisfatória que, no ano seguinte, ambos os líderes partidários foram autorizados a nomear 5 deputados, levando o total a 25 e introduzindo algo semelhante a um equilíbrio (18–7 na distribuição de assentos). Claramente, estes acordos *ad hoc* não substituem os meios institucionalizados de regular as eleições. Em 1977, um golpe de Estado levado a cabo pelo líder da oposição introduziu um governo de partido único com eleições praticamente sem escolha (o que permanece até 1987, data em que este ensaio foi escrito). O sistema eleitoral de 1974 não levou ao colapso da democracia, mas contribuiu para aumentar a insatisfação. A questão permanece: que regras eleitorais poderiam ter levado a um resultado mais funcional?

Primeiro, a dimensão do parlamento não deveria ficar muito abaixo da norma estabelecida pela lei da raiz cúbica, que neste caso é 34. O acordo *ad hoc* de

1975 ficou ainda abaixo desta dimensão. Se se pretende usar o sistema de maioria relativa por deferência à tradição britânica, deveria ser usado em círculos uninominais, tal como na Grã-Bretanha. Mas mesmo um reduzido número absoluto de assentos pode trazer grandes surpresas eleitorais. Com as quotas de voto muito aproximadas de 1974, a equação assento-voto, com $A = 34$, prevê uma distribuição média de assentos de 19-15, com um número significativo de assentos ganhos ou perdidos por margens muito estreitas. Se apenas cinco desses assentos fossem para o outro partido, o partido menos votado poderia tornar-se um grande vencedor (14–20) ou ver-se reduzido a uma dimensão ineficaz (24–10). Apesar de a regra cúbica se aplicar na média, o grau de desvios aleatórios dessa regra poderia assumir proporções nada «britânicas».

É talvez necessário tomar em consideração a possibilidade da adopção de regras que não sejam de maioria relativa no caso das Seicheles. Os círculos usados em 1974 poderiam ser mantidos, mas ser-lhes aplicado o VUT ou uma fórmula de RP de lista. O método de Hondt em círculos binominais, com uma distribuição de votos de 66%-34% ou mais aproximada, conduz à distribuição de um assento para cada partido. O único círculo uninominal decidiria que partido iria obter uma maioria parlamentar. Infelizmente, esse partido poderia facilmente ser aquele com menor número de votos, a ténue maioria conquistada seria instável e estaria concentrada demasiada atenção no círculo uninominal. Por outro lado, se as Seicheles usassem círculos de três deputados, a distribuição de assentos na maior parte dos círculos (e também a nível nacional) seria 2–1 (excluindo o uso da regra da maioria relativa). Com o método de Hondt, o mesmo sucederia enquanto o segundo maior partido não caísse abaixo dos 25% dos votos. A obliteração da oposição parlamentar nunca poderia suceder (enquanto existisse uma substancial oposição eleitoral), e a probabilidade de uma minoria eleitoral se tornar uma maioria parlamentar seria remota (caso não existisse *gerrymandering*). Assim, um sistema que não de maioria relativa e com círculos de três deputados poderia ser a solução mais conducente à estabilidade. O sistema poderia ser o VUT, a RP de lista com o método de Hondt ou dos resíduos máximos, ou mesmo qualquer outro, desde que não fosse o de maioria relativa.

CASOS DE AMPLIFICAÇÃO MODERADA

O caso anterior evidencia claramente os efeitos de um número excessivamente reduzido de círculos eleitorais, em termos absolutos e quando comparado com a norma da raiz cúbica, quando a regra da maioria relativa é aplicada. O efeito de flutuação aleatória torna-se mínimo se o número de círculos rondar as várias centenas e desde que haja apenas dois grandes partidos. Com três grandes partidos (como no Reino Unido e na Nova Zelândia nos anos 20), a imprevisibilidade dos assentos na base dos votos pode surgir mesmo em grandes países. A previsível amplificação da maioria relativa eleitoral tem

muitos aspectos positivos. A durabilidade do executivo aumenta, enquanto o principal partido da oposição não é eliminado da assembleia, desde que o índice $n = \log V(\text{otos}) / \log C(\text{írculos})$ não seja muito superior a 3. Se existir uma alternância semi-regular entre partidos no poder (como sucede nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Nova Zelândia, entre outros), pode mesmo chegar-se a uma «governação proporcional», no seguinte sentido: de 1945 a 1979 os conservadores britânicos governaram durante 197 meses, e os trabalhistas durante 190 meses, numa proporção não muito distinta dos votos totais acumulados por ambos os partidos nesse período, 122 milhões para os conservadores e 124 milhões para os Trabalhistas (Taylor, 1984).

Esta «governação proporcional» não se aplica a terceiros partidos, como os liberais britânicos ou o Crédito Social neo-zelandês. A governação proporcional falha completamente na Índia, onde a alternância semi-regular no poder nunca sucedeu. Os representantes de mais de metade do eleitorado têm sido continuamente excluídos da participação no governo. Todavia, o mesmo sucede no Japão, que não utiliza o sistema de maioria relativa e não se desvia grandemente da RP. Mesmo a Suécia, com a sua RP de lista e círculos relativamente grandes, tem menos «governação proporcional» do que o Reino Unido, já que a metade socialista do eleitorado tem determinado a composição do governo muito mais frequentemente do que a metade não socialista. O grau de «governação proporcional» parece ser bastante independente das regras eleitorais usadas.

A conclusão é a de que não há razões morais ou práticas importantes para abandonar o sistema de maioria relativa nos países vastos e homogéneos que a têm utilizado há já muito tempo. Todavia, alguns deles poderão desejar fazê-lo não só para darem uma representação mais «justa» aos pequenos partidos através da redução do efeito amplificador, mas também para evitarem uma imprevisibilidade excessiva na presença de muitos pequenos partidos. Neste caso seria preferível que não exagerassem ao adoptarem uma RP extrema, círculos de grande dimensão ou assentos suplementares de ajustamento. Círculos binominais (com VUT ou RP de lista) seriam a modificação mínima a aplicar aos círculos uninominais, o que mesmo assim iria já muito longe no sentido de assegurar uma representação quasi-proporcional a terceiros partidos, como os liberais britânicos ou a Aliança. A possibilidade de uso de *gerrymandering* seria, neste caso, muito reduzida. Partidos nacionais de expressão muito reduzida seriam excluídos, de tal modo que a utilização de cláusulas-barreiras poderia ser evitada. Todavia, círculos binominais podem ter um efeito semelhante ao do «*gerrymandering* bipartidário»: ambos os grandes partidos poderiam assegurar um dos dois assentos em cada círculo e, desta forma, reduzir grandemente a competitividade eleitoral. Para prevenir contra estes desenvolvimentos, círculos com três deputados podem ser preferíveis a círculos com dois. Todavia, a mistura entre círculos de 2, 3 ou 4 deputados tem de ser evitada para prevenir *gerrymandering* no que respeita à dimensão dos círculos. Todos os círculos de dimensões superiores representariam uma mudança desnecessariamente grande. Eles trariam poucas vantagens adicionais e, possivelmente, novas desvantagens[4].

REFORMAS PARA REDUZIR O AMORTECIMENTO E A SUBAMPLIFICAÇÃO

Não existem quaisquer casos onde o partido (ou coligação eleitoral) mais votado seja sistematicamente prejudicado pelas regras eleitorais. Teoricamente, esse «amortecimento» poderia suceder se uma fórmula de RP de lista com um divisor muito alto fosse usada na presença de tantos partidos que o seu número viesse a exceder a dimensão de cada círculo. Sob estas regras, um partido poderia lucrar em dividir-se a si próprio em vários «partidos» para as eleições. O fenómeno de amortecimento pode igualmente resultar da aplicação de regras que não sejam de maioria relativa a círculos binominais.

Os casos reais dizem mais respeito à subamplificação do que ao amortecimento. Mesmo entre aqueles que consideram que uma RP quase perfeita para os maiores partidos é mais desejável é igualmente consensual que a formação de múltiplas cisões partidárias deve ser desencorajada. Estes dois objectivos contraditórios fazem com que se adoptem frequentemente, por um lado, círculos de dimensões relativamente grandes e, por outro, cláusulas-barreiras como compensação. No entanto, as cláusulas-barreiras são um complicação supérflua e as próprias barreiras são arbitrárias. O mesmo efeito poderia ser obtido através da escolha de uma dimensão adequada de cada círculo. Obviamente, a escolha dessa dimensão é também uma decisão arbitrária, mas é uma decisão que não pode ser evitada, já que tem de ser escolhida alguma dimensão. Não há necessidade de adicionar um outro nível de arbitrariedade[5].

[4] Círculos cujo número de deputados seja maior do que um reduzem a probabilidade de maiorias parlamentares «fabricadas» (baseadas numa minoria eleitoral) e aumentam correspondentemente a incidência de governos de coligação. Todavia, os exemplos já mencionados do Japão e da Suécia indicam que podem ocorrer executivos monopartidários com círculos de quatro deputados ou mesmo muito maiores. Tudo depende das constelações partidárias e das tradições preexistentes. Num número surpreendentemente grande de casos, a falta de maiorias parlamentares em democracias estáveis conduz a governos minoritários, e não a coligações. A incidência de governos minoritários chega a ser de 68% na Dinamarca e na Suécia (Lijphart, 1984b, p. 619. O mesmo sucede nos casos do Reino Unido e do Canadá quando nenhum partido alcança a maioria absoluta, e uma mudança para círculos ligeiramente maiores não deveria modificar as atitudes tradicionais.

[5] As barreiras legais diferem ainda em dois aspectos em relação às barreiras empíricas impostas por uma baixa dimensão dos círculos: (1) partidos que ultrapassam a barreira atingem imediatamente um rácio de vantagem $A = 1$; (2) o parlamento não pode conter partidos menores do que uma dimensão previamente especificada.

REFORMAS PARA REDUZIR A DISTORÇÃO DOS RESULTADOS ELEITORAIS

A maior parte dos países têm perfis de proporcionalidade razoavelmente bem definidos. Independentemente do grau de desvio em relação à RP, o rácio de vantagem de qualquer partido com uma dada percentagem de votos tende a ser mais ou menos o mesmo. Nos casos em que diferentes partidos obtêm percentagens de assentos muito diferentes com o mesmo número de votos, as causas para esse fenómeno têm de ser procuradas não nas regras eleitorais, mas sim em *gerrymandering*, nas distorções no mapa dos círculos ou em heterogeneidades regionais, e o padrão que daí advém permanece previsível. O carácter errático da conversão de votos em assentos de uma eleição para a outra, de forma a levantar a questão de um perfil de proporcionalidade inconsistente, surge apenas num reduzido número de casos. Nesses casos, a questão da reforma eleitoral torna-se importante.

A situação em que o sistema de maioria relativa produz resultados erráticos já foi discutida. Outros perfis de proporcionalidade inconsistentes podem encontrar-se nos casos do Canadá e da Irlanda.

A inconsistência do caso canadiano é causada por diversidades regionais que perturbam o padrão usual dos sistemas de maioria relativa, apesar de esse padrão prevalecer em cada província tomada isoladamente. Se se desejar um padrão de conversão mais previsível, deve tomar-se em consideração uma mudança para círculos de dois ou três deputados ou a introdução de assentos suplementares de ajustamento.

A proporcionalidade inconsistente da Irlanda é um produto artificial da medição da proporcionalidade em termos partidários, quando o propósito da regra de VUT é precisamente permitir aos eleitores que ultrapassem os rótulos partidários. Analisar perfis de proporcionalidade baseados na filiação partidária das preferências primordiais dos eleitores produz uma inconsistência artificial, porque o papel das segundas preferências na vitória de muitos candidatos não é assim tomado em conta.

A conclusão é a de que nenhum tipo de regra eleitoral usada por democracias estáveis é inerentemente errático ou, por essa razão, carente de reforma. A distorção da conversão de votos em assentos ocorre graças a *gerrymandering* e distorções no mapa dos círculos ou devido a peculiaridades regionais. Em geral, nesses casos, um pequeno aumento da dimensão dos círculos poderia ajudar.

REFORMAS PARA SIMPLIFICAR REGRAS EXISTENTES

Devemos procurar atingir a simplicidade, a não ser que as complicações gerem um resultado cujos ganhos não sejam apenas marginais. Em sistemas eleitorais, assim como em leis fiscais e outras, a complexidade introduz uma desigualdade elitista, mesmo que o objectivo seja aumentar a justiça: quanto mais

complexo se torna um sistema, menor é o número de indivíduos que o compreendem de forma a fazerem uso das suas potencialidades.

Alguns sistemas eleitorais são de tal modo complexos que fazem pasmar os especialistas estrangeiros. Múltiplos níveis de círculos, a distribuição de resíduos em supercírculos em que um partido só pode participar se tiver ganho previamente esta ou aquela combinação de votos, excepto quando tem estas ou aquelas características, são algumas dessas complexidades. As cláusulas empilham-se umas em cima das outras. E, apesar disso, quando as analisamos, muitas parecem anular-se umas às outras, ou toda a estrutura parece ser dominada por uma última cláusula cuja importância se sobrepõe às restantes: se não se obteve a quota de representação proporcional neste, naquele ou naqueloutro nível de distribuição, então ainda é possível obter assentos suplementares de ajustamento. As cláusulas também podem funcionar na direcção oposta: é possível que um partido obtenha o número mínimo de assentos permitido por uma determinada fórmula ao nível do círculo local, mas que a distribuição dos restantes assentos seja decidida por uma fórmula diferente, que exclui esse partido. Este foi o caso das eleições francesas de 1986, que têm sido descritas como seguindo uma determinada regra de distribuição de quota, porque a maior parte dos assentos foram atribuídos através de uma quota nos vários círculos. No entanto, o resultado final foi uma distribuição de Hondt pura, porque para os poucos mas cruciais assentos suplementares o método voltou a ser o de Hondt.

Outros sistemas eleitorais são tão complexos que não é possível mostrar teoricamente que são equivalentes a um sistema mais simples. Todavia, analisando os seus perfis de proporcionalidade, o resultado é indistinguível de um outro que use regras simples e dimensões de círculo adequadas.

Em conclusão, a maior parte dos jogos que se fazem com a distribuição dos restos, assentos de ajustamento suplementares e cláusulas-barreiras não valem a pena. Podem ter um efeito específico na representação ou sub-representação de um pequeno partido específico numa dada região no momento da introdução das regras. Todavia, mudanças demográficas e políticas poderão alterar o panorama em dez anos, e os sistemas eleitorais devem ser concebidos com mais de dez anos em mente, se é suposto serem um factor de estabilidade.

Um dos resultados centrais do nosso estudo de indicadores, como os rácios de vantagem, os perfis de proporcionalidade e o desvio da RP, é negativo: muitos dos factores que têm sido considerados importantes não fazem de facto qualquer diferença. Isto aplica-se em particular às formas mais precisas de atribuição de assentos que não sejam de maioria relativa, incluindo não só a RP de lista, mas também o VUT e mesmo o voto único não transferível (VUNT). Apesar de negativo, este é um resultado importante. Diz-nos quando não devemos proceder a uma dada reforma eleitoral, já que os ganhos marginais, a existirem, serão indetectáveis em termos dos resultados a nível nacional. Pode existir um efeito a nível dos círculos locais e da política intrapartidária. No entanto, a própria direcção desses efeitos permanece obscura até hoje e, assim, não podem fornecer uma razão fundada para a reforma eleitoral. Não somos os

primeiros a sugerir que as regras de atribuição de assentos (a não ser na maioria relativa aplicada a círculos plurinominais) têm uma importância reduzida, mas, em vista da atenção que ainda lhes é prestada por alguns estudiosos, e ainda mais por políticos profissionais, o argumento tem de ser feito uma vez mais à luz dos novos dados.

Pelo lado positivo, um resultado fundamental do nosso estudo sistemático é a confirmação de que a dimensão dos círculos é extremamente importante. No caso dos sistemas com múltiplas dimensões de círculos, temos de nos basear na dimensão «efectiva», e não na média mecânica dos círculos locais mais reduzidos. A importância da dimensão tem sido reconhecida por muitos estudiosos pelo menos desde os anos 50, mas as reformas eleitorais têm na prática negligenciado o seu efeito.

Deverão os países simplificar as suas regras eleitorais quando elas forem excessivamente complexas? O argumento contra a introdução de novas regras é também um argumento a favor da sua manutenção: os ganhos seriam marginais. As vantagens da simplicidade seriam ultrapassadas pelas desvantagens da falta de familiaridade com as novas regras. Todavia, se as mudanças vierem a ser feitas por quaisquer razões externas, devem apontar para a simplificação das regras, em vez de adicionarem uma nova camada «correctiva» de complexidades, tais como novas cláusulas-barreiras ou claúsulas que ultrapassem essas barreiras. A afinação mínima da dimensão dos círculos é normalmente suficiente para que se obtenham os resultados desejados.

A não ser que os desvios de RP ultrapassem regularmente os 10%, é difícil compreender por que deverá uma nação que use círculos plurinominais e regras que não sejam de maioria relativa procurar obter uma aproximação à RP perfeita. A amplificação das quotas de voto dos maiores partidos é desejável para a estabilidade, e o objectivo filosófico de uma RP perfeita permanecerá inatingível (ou sem significado) se se procurar apenas a representação proporcional de partidos em vez da representação proporcional das posições individuais. Para os países que desejarem reduzir os desvios em relação à proporcionalidade, o mecanismo disponível mais simples é uma alteração da dimensão dos círculos. No entanto, essa mudança pode não reduzir o desvio, dado que o seu efeito psicológico pode aumentar os votos dos pequenos partidos. O uso de assentos suplementares de ajustamento cria a tendência para a compensação com cláusulas-barreiras e, assim, para o aumento da complexidade. Mas, se por quaisquer razões se desejar um desvio muito reduzido em relação à RP perfeita, essa complexidade pode servir o objectivo, atingindo-o ao mesmo tempo que o voto nos pequenos partidos continua a ser desencorajado através do efeito psicológico ao nível do círculo local. A complexidade só deve ser um recurso depois de uma análise aprofundada do caso concreto.

Para garantirem o objectivo da estabilidade governamental, muitos países com círculos plurinominais poderiam beneficiar de uma amplificação das quotas de voto dos maiores partidos. Se o número efectivo de partidos eleitorais é alto e a durabilidade dos executivos é baixa, torna-se aconselhável reduzir o número de pequenos partidos. Com esta finalidade, são usadas frequentemente as

cláusulas-barreiras, com regras especiais para minorias territoriais. Uma solução mais elegante consiste novamente na manipulação da dimensão dos círculos. Dimensões menores penalizam partidos mais pequenos a nível nacional, sem afectarem os partidos regionais com quotas de voto semelhantes. Mas, uma vez mais, as potencialidades da reforma eleitoral não devem ser sobrestimadas. A preeminência social-democrata na Suécia e a contrastante constelação multipartidária na vizinha Finlândia não são causadas por diferenças em sistemas eleitorais, e as constelações partidárias existentes podem de facto sobreviver a grandes alterações no sistema eleitoral.

UM SISTEMA MUITO DEBATIDO: A ALEMANHA FEDERAL

Em muitos países a discussão sobre a reforma eleitoral focou-se na Alemanha Federal como sendo um exemplo a imitar. Os aspectos mais atraentes do sistema alemão são o baixo número de partidos, combinado com um alto grau de proporcionalidade para os partidos que não são excluídos pela cláusula-barreira. Uma desvantagem é a relativa complexidade do sistema. É necessário igualmente questionar se o baixo número de partidos é causado pelo sistema eleitoral ou por factores específicos ao país, como sucede na Áustria.

Apesar da proporcionalidade extrema dos resultados e da liberdade dos eleitores para usarem o seu voto em partidos pequenos sem que esse voto seja desperdiçado, o sistema alemão tem mantido um sistema partidário de 2,5 partidos, tal como os típicos sistemas de círculos uninominais. Poderemos avançar a hipótese de que o efeito psicológico dos sistemas de círculo uninominal pode existir igualmente no sistema de lista, permitindo a existência de um sistema quasi-bipartidário, apesar da grande dimensão do círculo eleitoral.

Os resultados de Fisher (1973) sugerem que pode existir um efeito psicológico a nível do círculo, apesar da dimensão desse círculo. Em 1961, 1965 e 1969, 13% a 38% dos votantes em pequenos partidos no círculo nacional votaram por grandes partidos no círculo uninominal. O declínio na capacidade de os pequenos partidos ganharem círculos locais (nenhum o conseguiu desde 1957) sugere que o efeito psicológico do círculo uninominal tem um papel fundamental na criação de uma competição fundamentalmente bipartidária, apesar de o *ticket-splitting* (votos em partidos diferentes nos círculos local e nacional) ser permitido e ocorrer de facto.

A natureza do sistema partidário pode ser também atribuída em parte a uma cláusula-barreira relativamente alta (5%), abaixo da qual um partido não pode conquistar um assento parlamentar (a não ser que tenha ganho em três círculos locais). Enquanto uma barreira semelhante não excluiria um partido estabelecido com, digamos, 10% a 20% dos votos (exclusão que poderia ocorrer a nível local, dado o efeito psicológico do círculo uninominal), a barreira coloca um sério obstáculo a qualquer novo partido.

A forma como a desproporcionalidade das competições a nível do círculo uninominal é compensada depende da proporção dos assentos compensatórios

em relação ao total (e da sua dimensão, no caso de círculos que são sejam nacionais, ao contrário do que sucede com o alemão). No México, onde foi adoptado um sistema eleitoral similar em 1977, apenas 25% do total de 400 assentos são compensatórios (em vez dos 50% alemães), e mesmo aqueles 100 assentos são repartidos por círculos de cinco deputados. Assim, o sistema mexicano não compensa verdadeiramente a desproporcionalidade das competições a nível local. O reformulado sistema mexicano apenas concede representação (alguns diriam representação simbólica) a partidos que dificilmente poderiam esperar ganhar quaisquer lugares sob o anterior sistema de círculos uninominais, dada a força avassaladora do partido oficial mexicano. Como os partidos que obtêm mais de 60 assentos directos são excluídos dos assentos compensatórios, os potenciais partidos de dimensão média, que poderiam desafiar seriamente o partido do governo, não lucram de todo com essa compensação (Nohlen, 1984a).

O sucesso da RP personalizada alemã tornou-a uma opção atraente para muitos países que tomam em consideração a possibilidade de uma reforma eleitoral. O sistema foi seriamente discutido no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Venezuela. Cada um destes países tinha até há pouco tempo um sistema partidário semelhante ao alemão, mas com altos desvios à proporcionalidade, o que levou à insatisfação com as regras existentes. Todavia, nada garante que imitar as práticas alemãs venha a conduzir aos mesmos resultados.

A REFORMA ELEITORAL NOS ESTADOS UNIDOS

A questão da reforma eleitoral nos Estados Unidos é discutida separadamente não só porque é onde este ensaio foi escrito, mas também porque o sistema político americano exibe uma peculiar combinação de executivos presidenciais, falta de coesão partidária e eleições primárias abertas. Tal como a maioria das nações latino-americanas, os Estados Unidos têm um sistema presidencial. Um presidente eleito directamente com o poder de formar o governo reduz a importância da forma como o parlamento é eleito, dado que o governo não depende da confiança da assembleia e muito do processo legislativo decorre numa base transpartidária.

A nossa discussão sobre a estabilidade governamental pressupôs tacitamente que os governos dependem do apoio maioritário do parlamento. Isto sucede mesmo naqueles países europeus que têm presidentes eleitos separadamente e que dispõem de poderes significativos (Finlândia, França e Portugal). O facto de muitos governos americanos não necessitarem de apoio maioritário no Congresso invalida muitos dos argumentos produzidos na base do sistema britânico e depois alargados aos Estados Unidos, como se ambos partilhassem o «mesmo» sistema eleitoral de maioria relativa. Em particular, Duverger (1984) avançou o argumento de que, de todas as democracias consolidadas, os Estados Unidos são o caso onde a RP poderia ser usada em

eleições legislativas sem riscos para a estabilidade política devido à independência do executivo em relação à aprovação do Congresso. A «coabitação» de um presidente e uma maioria parlamentar de partidos diferentes, que pode apresentar problemas em França, não conduziu a bloqueios nos Estados Unidos, devido à existência de primárias abertas (onde a candidatura não está sujeita a aprovação partidária), que transformam ambos os partidos em coligações amorfas, «meros receptáculos que contêm uma mistura de diferentes membros eleitos de forma demasiado aleatória para poderem representar apropriadamente as diversas tendências da opinião pública. A RP poderia conduzir a uma verdadeira renovação da vida política. Iria, sem duvida, ser mais benéfica nos parlamentos estaduais. Ao fazer estas sugestões, não tenho, obviamente, ilusões de que alguma vez elas venham a ser adoptadas» (Duverger, 1984, pp. 36-37).

Os maiores problemas nos Estados Unidos são o *gerrymandering* e as distorções no mapa dos círculos eleitorais. Já é suficientemente difícil delinear círculos uninominais que sejam politicamente neutros, mas nos Estados Unidos ultimamente tem-se tentado aquilo a que se chama «*gerrymandering* construtivo», fazendo com que, para se conceder representação a minorias, alguns círculos não sejam etnicamente aleatórios. O que isto significa é que se procura uma espécie de RP dentro da estrutura dos círculos uninominais, e isto é uma contradição em termos. Se se deseja alguma aproximação à proporcionalidade, o uso de círculos plurinominais é inevitável. Para além disso, aquilo que os reformadores sociais americanos parecem desejar não é apenas uma RP política, mas sim uma RP multidimensional, que tenha em consideração coisas como a etnicidade. No entanto, parece bastante paternalista presumir a dimensão que deverá ser mais importante para uma dada eleitora: deverá ela votar por uma candidata republicana, negra, homossexual, baptista ou mulher? O voto único transferível permitiria que cada eleitor decidisse, em vez de forçá-lo a votar numa lista partidária. Uma vez mais, uma reduzida dimensão de distrito (dois ou três deputados) representaria a alteração ao *status quo* necessária.

Note-se que isto não é um apelo para que os Estados Unidos mudem para a RP de lista. O sistema actual tem funcionado razoavelmente bem e não deveria ser mudado só para ser mudado. Mas é, de facto, uma observação neutral de que não é possível ter sol na eira e chuva no nabal: o *gerrymandering* sócio-político não é uma forma exequível de aumentar a representação proporcional de qualquer grupo. O *gerrymandering* é não só repreensível (mesmo bem-intencionado), mas, mais do que isso, não funciona. É possível que não se deseje uma proporcionalidade sócio-política ou étnica na representação política, caso em que os círculos uninominais servirão perfeitamente. Mas, se se deseja alguma espécie de RP sócio-política, é necessário abandonar a esperança de que pode ser conseguida com círculos uninominais, a não ser que se transfiram os eleitores para os círculos étnicos apropriados. A RP requer círculos plurinominais. As anteriores observações de Duverger indicam que a oposição em relação aos círculos plurinominais devido à alegada

instabilidade governamental é irrelevante em países com executivos presidenciais[6].

A reacção de muitos especialistas americanos ao raciocínio anterior tem sido a de que a perspectiva de fazer com que os Americanos desistam do sistema de maioria relativa é tão improvável que é melhor nem discutir as alternativas e tentar fazer o melhor possível dentro da estrutura da maioria relativa. O argumento contra pode ser feito em termos paralelos. A obtenção de RP sócio-étnica através de um sistema de maioria relativa com círculos uninominais é ainda mais impossível do que mudar a opinião pública, porque vai contra uma regra demonstrável da natureza. Não se deve tentar contrariá-la, mas sim tornar a RP mais aceitável[7].

Até hoje (1988) é possível detectar alguma mudança nas atitudes dos Americanos em relação à RP, já que, pelo menos, três cidades adoptaram métodos de voto cumulativo ou de VUNT (comunicação pessoal de Grofman). As primárias presidenciais na Califórnia mudaram de um sistema de maioria relativa a nível estadual para maioria relativa com círculos plurinominais (ou, mais exactamente, voto ilimitado) em 1984 e para RP em 1988. A tendência tem sido a mesma noutras primárias presidenciais.

SERÁ QUE OS SISTEMAS ELEITORAIS FAZEM ALGUMA DIFERENÇA?

Os resultados eleitorais contam para alguma coisa no mesmo sentido em que a obtenção de representação por parte de candidatos ou partidos e a oportunidade de participarem na formação das políticas públicas também contam. Um sistema eleitoral pode fazer a diferença em termos de que partido ganha e qual a vantagem com que ganha. Os sistemas eleitorais podem também influenciar quais os partidos derrotados que permanecem para competir novamente e quais são definitivamente eliminados.

---

[6] Como é óbvio, o grau de estabilidade governamental nas democracias da América Latina (RP com presidencialismo) também não tem sido famoso. No entanto, atribuí-lo à RP seria uma leitura distorcida da experiência da América Latina. Se for possível atribuir a culpa a factores institucionais, deve apontar-se o dedo às eleições presidenciais, e não à RP (v. Shugart, 1988a; 1988b).

[7] Um obstáculo adicional à aceitação da RP nos Estados Unidos é a apreensão em relação a quaisquer círculos plurinominais por parte daqueles que teriam mais a ganhar com a RP. Sob a designação de *at-large elections*, ou «voto em bloco», a regra da maioria relativa aplicada a círculos plurinominais costumava ser um dos mecanismos favoritos para excluir os negros das câmaras municipais americanas (v., por exemplo, Engstrom e McDonald, 1986). Em comparação com a regra da maioria aplicada a círculos plurinominais, os círculos uninominais são, obviamente, mais favoráveis às minorias, o que tem condicionado a atitude dos negros americanos em relação a qualquer menção de círculos plurinominais. No entanto, o sistema de maioria relativa e círculos uninominais ainda penaliza seriamente as minorias, que poderiam beneficiar grandemente de qualquer regra proporcional (por exemplo, o VUT em círculos plurinominais. O mesmo se aplica igualmente às mulheres (v. Rule, 1987).

Os sistemas eleitorais não são criados num vácuo, mas são sim o resultado de lutas e debates políticos. Eles espelham as lutas políticas à época da sua criação e são modificados quando essas lutas mudam a ponto de os sistemas existentes se tornarem demasiado restritivos. Enquanto duram, de os sistemas eleitorais, tais como as constituições e outros constrangimentos institucionalizados, moldam a política. Podem retardar e pressionar determinadas políticas e estratégias e, assim, fazer uma diferença.

Será que os sistemas eleitorais contam para a estabilidade do regime? A estabilidade do regime requer o funcionamento satisfatório de muitas componentes diferentes. Mesmo o melhor sistema eleitoral não poderá compensar sérias deficiências noutros aspectos da estrutura ou da cultura política. Poderá um sistema eleitoral, por si só, desestabilizar um regime? Isto raramente sucede de uma forma directa. Resultados indesejáveis de um sistema eleitoral podem ser compensados de forma *ad hoc,* através de alterações do próprio sistema eleitoral ou de qualquer outra componente do sistema político. Isto só é possível se esse sistema for saudável nos restantes aspectos. Um regime saudável pode salvar um sistema eleitoral defeituoso, enquanto um bom sistema eleitoral não pode salvar um regime em autodestruição. Em nenhum destes casos pode dizer-se que o sistema eleitoral conta para a sobrevivência do regime. Mas isto deixa de lado os casos marginais, e muitos regimes no mundo têm uma saúde marginal. Quando o sistema político enfrenta uma sobrecarga de problemas, os sistemas eleitorais podem ser parte da solução para o problema, muitas vezes por razões simbólicas. Um exemplo dos anos 20 pode ajudar a clarificar o significado desta afirmação.

Foram muitos os Estados europeus que enfrentaram as dificuldades causadas pela grande depressão antes de terem tempo suficiente para recuperarem da Primeira Guerra Mundial e se ajustarem às novas condições do pós-guerra. Em vários países, como a Alemanha e a Estónia, o sistema eleitoral tornou-se um bode expiatório, porque era recente e parecia ser parte desta era de problemas. Pode especular-se se um diferente sistema eleitoral para a Alemanha de Weimar teria feito alguma diferença. Talvez qualquer novo sistema eleitoral viesse a tornar-se igualmente um bode expiatório. Mais importante, para os novos regimes democráticos da Europa nos anos 20, um mero desvio muito baixo em relação à RP era na altura visto como aceitável. Os sistemas eleitorais são criaturas da política do seu tempo, e a Alemanha de Weimar pode não ter tido outra escolha.

Sistemas de RP semelhantes e com um número comparável de partidos não se tornaram um problema em países como a Finlândia e a Holanda, porque esses sistemas eram anteriores às dificuldades recentes e, assim, não foram vistos como sendo parte do problema. É possível levantar a hipótese de que sistemas eleitorais com uma longa experiência podem representar um factor de estabilidade em alturas de crise, enquanto os recentes se tornam rapidamente o foco de debate e pioram a crise. Sendo assim, o argumento contra reformas eleitorais drásticas e a favor de pequenas mudanças marginais torna-se ainda mais poderoso.

A natureza do sistema eleitoral pode não contar muito para a estabilidade dos regimes em alturas de crise, desde que o sistema eleitoral exista já há algum tempo. Esta afirmação tem, no entanto, um elemento de circularidade. Se um sistema eleitoral durou tanto tempo, pode ter contribuído, mesmo passivamente, para este período de estabilidade. As áreas mais problemáticas podem ter sido corrigidas ou ajustadas. Um exemplo desse ajustamento é o facto de o número de partidos ter declinado em países com um alto grau de proporcionalidade (Estónia nos anos 20, Israel nos anos 70).

A conclusão é a de que os sistemas eleitorais não são de importância transcendente em tempos de crise e ainda menos nas outras alturas; mas o mesmo pode dizer-se de todos os componentes do sistema político. O facto de não terem uma importância transcendente não significa que não tenham importância alguma. Os sistemas eleitoras afectam as outras partes do sistema político e são, por sua vez, afectados por elas.

CONCLUSÕES

Não temos qualquer laço emocional com qualquer tipo de sistema eleitoral, e o nosso estudo quantitativo sistemático fez-nos ver as desvantagens de todos os sistemas eleitorais. Mas, mesmo assim, muitos dos sistemas eleitorais existentes cumprem bem a sua função. Manter as deficiências que já conhecemos pode ser preferível a saltar para o desconhecido. Por outro lado, o nosso estudo produz uma ideia mais clara sobre que características podem ser independentemente manipuladas e quais estão presas em inter-relações mútuas. Não podemos recomendar ou desaconselhar reformas eleitorais para um dado sistema político sem fazer julgamentos de valor. Mas podemos dizer como os resultados iriam variar, ou não, se uma dada regra fosse alterada.

Para novos sistemas políticos que têm de escolher algumas regras eleitorais recomendaríamos círculos plurinominais de reduzida dimensão (talvez de três ou cinco deputados – mas não quatro), com uma fórmula que não seja de maioria relativa ou voto limitado, e sem complexidades, como os assentos suplementares de ajustamento, as cláusulas-barreiras ou o duplo círculo. A prática mostrou que todas as dimensões de círculo que vão de 1 até 150 podem funcionar, mas também que os valores extremos tendem a causar problemas. Assim se explica a nossa preferência por valores intermédios. Todavia, se houver muitos pequenos segmentos sociais cuja exclusão possa ameaçar a estabilidade do regime, a RP em círculos de grande dimensão pode ser a única alternativa, apesar da instabilidade governativa que possa seguir-se.

As diferenças entre os resultados das várias formas que não são de maioria relativa são tão pequenas que não é possível ter uma preferência geral. O VUT é atraente porque, teoricamente, liberta o eleitor dos ditames do partido, mas

tem sido usado em tão poucos países que as possíveis áreas problemáticas não podem ainda ser testadas[8].

[8] O VUT adquiriu uma péssima reputação em Malta, onde divisões de 51%-49% em votos deram uma maioria de assentos ao partido menos votado em 1981 e 1987 (quando foram adicionados assentos de correcção ao sistema). A discrepância foi atribuída ao VUT sem que se tivesse verificado qual teria sido o resultado com outras regras. O desvio da RP foi de apenas 3%, um dos valores mais baixos registados. Com círculos de 5 deputados, como os existentes em Malta, nenhum outro sistema teria feito melhor.

XIV. A ENGENHARIA ELEITORAL: LIMITES E POSSIBILIDADES*

Arend Lijphart

Qual é o significado prático da análise apresentada neste volume para os «engenheiros eleitorais»? Numa afirmação frequentemente citada, Giovanni Sartori caracteriza o sistema eleitoral como sendo «o mais específico instrumento manipulativo da política» (Sartori, 1968, p. 273). Mas, apesar de as regras eleitorais serem, sem dúvida, mais manipuláveis do que outras componentes do sistema político, duas questões permanecem: até que ponto a manipulação do sistema eleitoral é efectiva e até que ponto terão os políticos disposição e capacidade para manipular o sistema eleitoral? Neste ensaio discutirei estas questões com respeito às duas principais consequências dos sistemas eleitorais: os seus efeitos na desproporcionalidade eleitoral e no sistema partidário. Discutirei igualmente outras lições que os sistemas eleitorais poderão aprender uns dos outros: cinco exemplos de mecanismos particularmente bem sucedidos usados em alguns países e que outros poderão querer imitar.

AFINANDO O GRAU DE PROPORCIONALIDADE

Uma das mensagens principais deste volume é que o grau de desproporcionalidade, ou proporcionalidade eleitoral, responde com grande sensibilidade às regras do sistema eleitoral. Os dados demonstram de forma consistente que a introdução de claúsulas-barreiras é o instrumento mais poderoso para influenciar a proporcionalidade, mas também que a fórmula eleitoral e a dimensão do parlamento são instrumentos igualmente poderosos e úteis. Para além disso,

* Arend Lijphart, «Electoral engineering: limits and possibilities», in *Electoral Systems and Party Systemes: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990,* Oxford e Nova Yorque, Oxford University Press, 1994. Tradução de Pedro Magalhães.

disposições explícitas ou implícitas de *apparentement*[1], assim como ter um sistema de governo presidencial, são factores que podem influenciar a proporcionalidade de um resultado eleitoral (apesar de ser, obviamente, absurdo recomendar o presidencialismo apenas para obter um pouco mais de proporcionalidade eleitoral).

Estas cinco dimensões do sistema eleitoral não explicam de forma perfeita o grau de proporcionalidade. O facto de explicarem dois terços da variância na proporcionalidade das eleições significa também que um terço permanece por explicar. Todavia, dada a forma incipiente como pode ser medida a variável crucial (a cláusula-barreira), baseada numa série de pressuposições simplificadoras drásticas, e dados os muitos factores políticos exteriores ao sistema eleitoral que afectam o grau de proporcionalidade (como as clivagens políticas numa sociedade, as dimensões relativas dos principais grupos sociais e a distribuição regional do voto), é espantoso que dois terços da variância na desproporcionalidade sejam explicados apenas pelo sistema eleitoral. Não será um exagero concluir que, se os engenheiros eleitorais quiserem aumentar ou diminuir o grau de proporcionalidade, os quatro instrumentos básicos do sistema eleitoral lhes proporcionam a oportunidade de afinarem o sistema de forma a obterem o resultado específico que ambicionam.

Esta é uma importante conclusão prática, dado que existe um consenso quase universal em torno da centralidade da proporcionalidade enquanto objectivo dos sistemas eleitorais, assim como da sua importância enquanto um dos critérios através dos quais esses sistemas devem ser avaliados. Para muitos apoiantes da representação proporcional (RP), a proporcionalidade é um objectivo em si mesma – virtualmente sinónimo de justiça eleitoral –, mas é também vista como um importante meio para obter a representação das minorias. Como é óbvio, os sistemas maioritários também podem conter regras de representação minoritária, como os círculos especiais para os Maori na Nova Zelândia, os assentos reservados para castas e tribos específicas na Índia e a manipulação de círculos eleitorais nos Estados Unidos com fins de discriminação positiva. Mas a RP tem a grande vantagem adicional de permitir que qualquer minoria possa ser representada (desde que obtenha um nível mínimo estipulado de apoio eleitoral), e não apenas aquelas especificamente favorecidas pela lei eleitoral. Em comparação com os sistemas maioritários, pode dizer-se da RP que tem a vantagem de permitir a representação de minorias que se definem a si próprias como grupos que aspiram à representação enquanto partidos minoritários. A RP

[1] *Apparentement* é o termo francês para a ligação formal entre listas partidárias permitida em alguns sistemas de RP de lista. As traduções existentes têm sugerido «cartel» ou «associação», mas *apparentement* é o termo mais usado também em inglês. As listas partidárias assim ligadas aparecem separadamente no boletim de voto e cada eleitor vota normalmente numa única lista. Todavia, na atribuição inicial de assentos todos os votos nas listas ligadas por *apparentement* são contados como se fossem para uma única lista. O passo seguinte é a distribuição proporcional de assentos ganhos pelo *apparentment* pelos partidos individuais que o compõem.

evita, assim, escolhas questionáveis em favor de certos grupos minoritários e, em consequência, contra outras minorias[2].

A importância da proporcionalidade enquanto princípio normativo é também revelada pelas tendências evolutivas das leis eleitorais. As mudanças nas regras eleitorais, em geral, têm sido sistematicamente no sentido de uma maior proporcionalidade. Todavia, como os países com sistemas de maioria relativa não mudaram de todo, e como a França é o único país que oscilou de sistemas maioritários para RP, e vice-versa, esta tendência de um aumento da proporcionalidade existe apenas entre os países que já estavam comprometidos com a RP.

Para os apoiantes dos sistemas eleitorais maioritários, a proporcionalidade não é, obviamente, o objectivo fundamental, mas sim um objectivo secundário. No entanto, é talvez mais rigoroso dizer-se que este objectivo secundário é não tanto um grau relativamente alto de proporcionalidade, mas sim evitar uma excessiva desproporcionalidade. O facto de os sistemas não proporcionais terem eliminado os círculos plurinominais e reduzido o problema das distorções no mapa dos círculos eleitorais demonstra esta preocupação. Todavia, independentemente de os reformadores eleitorais quererem atingir a proporcionalidade eleitoral ou serem capazes de tolerar a desproporcionalidade, o certo é que as dimensões básicas do sistema eleitoral dão-lhes instrumentos eficazes para atingirem os seus objectivos.

MOLDANDO OS SISTEMAS PARTIDÁRIOS E AS VITÓRIAS MAIORITÁRIAS

As ligações entre o sistema eleitoral e as quatro características básicas dos sistemas partidários – número de partidos eleitorais, número de partidos parlamentares, frequência de maiorias parlamentares e frequência de maiorias «fabricadas» – são bastante mais débeis do que as ligações entre o sistema eleitoral e o grau de desproporcionalidade. Isto significa também que, para os engenheiros eleitorais, o sistema eleitoral não é um instrumento tão potente para o fim de moldar o sistema partidário. A influência do sistema eleitoral no número de partidos em concorrência eleitoral é particularmente fraca. Os dados existentes indicam que não há de todo uma relação sistemática entre os dois, e as tabelas de contingência, assim como as análises de regressão, revelam pouco mais do que uma ténue relação: as dimensões do sistema eleitoral explicam apenas 8% a 9% da variância em termos de multipartidarismo eleitoral.

[2] Para além de permitir a representação de minorias que se identificam como tais, a RP pode também conceder benefícios especiais a minorias predeterminadas, como as minorias étnicas, cujos partidos, de acordo com a lei eleitoral alemã, estão isentos da ultrapassagem da barreira dos 5%.

Ao mesmo tempo minimizar a importância da influência do sistema eleitoral no sistema partidário e a sua utilidade prática para os engenheiros eleitorais seria um erro. Primeiro, apesar de não haver grandes diferenças entre a maior parte dos sistemas de RP e os sistemas de maioria absoluta no que respeita ao número de partidos eleitorais, o efeito do comportamento estratégico (ou dos factores psicológicos) reduz substancialmente o multipartidarismo eleitoral nos sistemas de maioria relativa.

Segundo, o número efectivo de partidos parlamentares é muito mais importante para o funcionamento do sistema político do que o número de partidos eleitorais. E aqui a ligação com o sistema eleitoral é muito mais forte. Por exemplo, num conjunto de 69 sistemas eleitorais analisados, as variáveis ligadas ao sistema eleitoral explicam 28% da variância em termos de multipartidarismo parlamentar. E, se analisarmos casos comparáveis, as variações em três das principais dimensões do sistema eleitoral produzem, com apenas algumas excepções, as reduções e aumentos esperados no número efectivo de partidos parlamentares. As cláusulas-barreiras são particularmente influentes a este respeito – um facto importante do qual os engenheiros eleitorais devem tomar nota. Todavia, a análise de casos comparáveis revela que a fórmula eleitoral e a dimensão da assembleia são igualmente factores a considerar na explicação do número de partidos parlamentares. Esta conclusão não é apoiada pelas tabelas de contingência ou pela análise de regressão linear, mas, tendo em conta os dados contraditórios, aqueles que decorrem da análise de casos comparáveis devem receber maior peso, já que resultam de um projecto de pesquisa mais firmemente controlado, em que mais *cetera* são mantidos *paria*.

Terceiro, a frequência de maiorias parlamentares e «fabricadas» é ainda mais importante. E estas são as características dos sistemas partidários que os sistemas eleitorais são melhor capazes de explicar: 44% da sua variância são explicados num conjunto de 69 sistemas eleitorais. Aqui, tendo mais uma vez em conta a forma incipiente como tive de definir e medir as muitas forças sócio-políticas que também afectam a emergência de maiorias, o facto de o sistema eleitoral explicar mais de dois quintos da variância deve ser considerado notável. Para além disso, uma variável – a cláusula-barreira – explica quase tudo por si só.

Quarto, ao mesmo tempo que o impacto da cláusula-barreira é uma questão de grau (quanto mais alta é a barreira, mais frequentes são as maiorias parlamentares), a diferença entre os sistemas de maioria relativa e os restantes é particularmente importante. As diferentes barreiras nos sistemas eleitorais que não são de maioria relativa tornam as maiorias parlamentares mais ou menos prováveis, mas a média de 93,2% de incidência de maiorias parlamentares em sistemas de maioria relativa significa que essas maiorias são praticamente garantidas por esses sistemas. Como se assinalou acima, os sistemas de maioria relativa são também aqueles em que o comportamento estratégico conduz a uma redução drástica do número efectivo de partidos eleitorais, conduzindo a uma média de pouco mais de três partidos. Este valor é reduzido a pouco mais de dois através do efeito mecânico da fórmula de maioria relativa. E o efeito

mecânico da maioria relativa é muito importante na criação das usuais maiorias parlamentares, já que mais de dois terços dessas maiorias são fabricadas artificialmente pela própria fórmula.

A cláusula-barreira é, claramente, um instrumento poderoso para os engenheiros eleitorais, mas a fórmula de maioria relativa (com o seu inerente alto nível mínimo eleitoral *de facto*) é o mais poderoso de todos eles. É, assim, particularmente irónico que o instrumento mais poderoso ao dispor dos engenheiros eleitorais – mudar da RP para a maioria relativa ou o inverso – raramente seja usado e que nunca tenha sido usado no nosso conjunto de 27 países.

É possível argumentar que os sistemas de maioria absoluta são bastante similares aos de maioria relativa, com a diferença de que tendem a criar dois blocos (coligações estáveis) de partidos, em vez de um sistema bipartidário, e maiorias parlamentares para um desses blocos, em vez de maiorias monopartidárias. Isto parece ser particularmente verdadeiro no caso australiano, onde o padrão de competição partidária e de alternância governamental é entre um desses blocos (a aliança entre os Partidos Nacional e Liberal) e um grande partido (os trabalhistas). Em França a competição entre dois grandes blocos da esquerda e da direita tornou-se o padrão normal sob o sistema de maioria relativa-maioria absoluta da V República. Outra interpretação possível do caso francês é que pode funcionar como o sistema americano de eleições de maioria relativa precedidas por primárias directas: a primeira volta pode ser vista como o equivalente funcional das eleições primárias. Por outro lado, o desenvolvimento do sistema de dois blocos em França foi também influenciado pela instituição de uma presidência forte eleita directamente. Na III República, sob um sistema eleitoral semelhante, essa competição entre dois blocos nunca emergiu.

Esta não é a ocasião para discutir pormenorizadamente as consequências dos diferentes sistemas partidários. Bastará referir que a pressuposição convencional de que sistemas bipartidários produzem democracias mais estáveis e eficientes não é válida. Como demonstrei noutra ocasião, os sistemas parlamentares maioritários não têm um desempenho superior ao dos sistemas multipartidários no que respeita, por exemplo, quer à gestão macroeconómica (a estimulação do crescimento económico e o controle da inflação e do desemprego), quer à manutenção da ordem pública e da paz (Lijphart, 1991).

Aquilo em que os sistemas bipartidários são excelentes, como G. Bingham Powell demonstrou, é na clara responsabilização política dos governos: os eleitores sabem que o partido do executivo é responsável pelo desempenho governamental passado e podem repor este partido no poder ou substituí-lo por outro grande partido (Powell, 1989).

Mas uma maior responsabilização política não se traduz directamente numa maior resposta aos interesses dos cidadãos. Não existem provas de que os governos de coligação em sistemas multipartidários sejam menos responsáveis que os governos de maioria monopartidária. Pelo contrário, os governos de coligação estão usualmente mais próximos do centro do espectro político (e, assim, mais próximos do cidadão médio em termos de opções políticas) do que governos monopartidários, representando, quer a esquerda, quer a

direita (Finer, 1975; 1982). Mas, como é óbvio, é inteiramente legítimo considerar a responsabilização política dos governos um valor em si mesma, tal como a proporcionalidade é um valor último para muitos dos apoiantes da RP.

Assim, numa análise final, a escolha entre a RP (em particular, uma das mais proporcionais formas de RP) e o multipartidarismo, por um lado, e o sistema de maioria relativa e o bipartidarismo, por outro, depende de preferências normativas pessoais. O que é mais valorizado por cada indivíduo? A representação das minorias e o princípio da proporcionalidade, ou o bipartidarismo e a responsabilização política? Esta não é uma mera questão de gosto pessoal, mas também (e principalmente) de contexto cultural. A maioria relativa é usada exclusivamente em países com uma herança política britânica e é usada na maior parte destes países. Malta e a Irlanda são as excepções à regra (ambos os países são os principais casos de uso do voto único transferível – VUT –, o que aponta para um padrão ainda mais abrangente da importância da cultura política para a escolha de sistemas eleitorais: o VUT é usado exclusivamente em países com tradições políticas britânicas, em contraste com a RP de lista, que é usada exclusivamente em países sem essas tradições).

CINCO INSTRUMENTOS EXEMPLARES PARA A REFORMA ELEITORAL

As ligações empíricas entre, por um lado, as dimensões do sistema eleitoral e, por outro, a desproporcionalidade e o multipartidarismo constituem a informação prática mais importante para os engenheiros eleitorais. Adicionalmente, existe uma série de instrumentos específicos usados em alguns dos nossos sistemas eleitorais que parecem funcionar particularmente bem e merecem ser recomendados como modelos para engenheiros eleitorais noutras paragens. Farei, a este respeito, três recomendações principais e duas secundárias. As principais são o estabelecimento de um sistema de duplo círculo eleitoral para sistemas de RP, de duplo círculo eleitoral (de outro tipo) para sistemas de maioria relativa e maioria absoluta e de cláusulas-barreiras nacionais. As secundárias dizem respeito à transferência de votos e ao *apparentement*.

DUPLO CÍRCULO ELEITORAL EM SISTEMAS DE RP

Diversos países têm usado um sistema de duplo círculo eleitoral durante a totalidade do período que vai de 1945 a 1990 (Áustria, Bélgica, Alemanha, Islândia e Itália), mas mais países o têm adoptado mais para o fim desse período (Grécia, Malta, Noruega e Suécia) e nenhum deles o aboliu[3]. O duplo círculo é

[3] Os assentos de círculo nacional no sistema de múltiplos níveis usado nas primeiras eleições após a redemocratização na Grécia não eram assentos de ajustamento. Todavia,

uma forma particularmente atraente de combinar a vantagem de um contacto próximo entre deputado e eleitor em círculos de dimensão reduzida com a maior proporcionalidade dos círculos de grande dimensão.

Para obter a vantagem total do duplo círculo, o círculo superior deve ser nacional e os locais deverão ser uninominais ou de reduzida dimensão. A maior parte dos sistemas de duplo círculo têm de facto usado um único círculo superior nacional, sendo os casos da Áustria, da Bélgica e da Grécia as excepções à regra. Todavia, os círculos locais são muitas vezes surpreendentemente grandes, particularmente nos diferentes sistemas eleitorais utilizados em Itália (incluindo o das eleições para o Parlamento Europeu) e na Áustria desde 1971, onde a dimensão média dos círculos tem oscilado entre os 16,2 e os 20,33 assentos. Apenas a Alemanha tem usado de forma consistente círculos uninominais ao nível local. Dado que o VUT pede aos eleitores que ordenem os candidatos, tornam-se impraticáveis círculos de grande dimensão, o que coloca necessariamente grandes restrições à proporcionalidade do resultado global das eleições sob este sistema. Desta forma, o estabelecimento de um círculo nacional poderia beneficiar grandemente os sistemas de VUT irlandês e maltês[4]. Malta já estabeleceu de facto um círculo nacional, mas apenas numa base contingente e para converter maiorias populares em maiorias parlamentares[5].

Os círculos de dimensão nacional (especialmente quando se usam assentos suplementares de ajustamento para garantirem a proporcionalidade, em vez de meras transferências de restos) têm a vantagem adicional de eliminarem inteiramente quaisquer problemas ligados a distorções e manipulações no mapa dos círculos eleitorais (*gerrymandering*). Essas distorções são um problema grave nos sistemas de maioria relativa ou em qualquer outro sistema que use círculos uninominais, mas podem ocorrer igualmente em sistemas de RP. As distorções são logicamente evitadas em sistemas eleitorais com duplo círculo, como os descritos anteriormente, assim como em sistemas com um único círculo nacional (como os usados em Israel, Holanda e na maior parte dos sistemas eleitorais para o Parlamento Europeu). O *gerrymandering* é uma tentação particularmente forte em sistemas de círculos uninominais, mas torna-se rapidamente mais difícil à medida que a dimensão do círculo aumenta e pode dizer-se que se torna impraticável com círculos de mais de cinco ou seis membros. A tentação e o problema do *gerrymandering* são inteiramente eliminados com um círculo superior nacional (ou, novamente, um único círculo nacional).

foram usados sistemas de círculos a múltiplos níveis e assentos suplementares de ajustamento em várias das eleições no pré-Segunda Guerra Mundial.

[4] Um objecção válida a esta proposta no caso irlandês, onde as transferências atravessam frequentemente as linhas partidárias, seria a de que iria contar duas vezes os votos de alguns apoiantes de pequenos partidos: estes votos podem ser transferidos para um candidato de um dos principais partidos no círculo, mas ajudar igualmente os pequenos partidos a nível nacional.

[5] O sistema maltês é reminescente (mas distinto) da lei Scelba, que esteve em vigor para as eleições italianas em 1953, mas nunca foi aplicada. Nessa lei qualquer partido ou aliança que ganhasse mais de 50% dos votos conquistaria uma enorme maioria parlamentar de quase 65% dos assentos (v. Mackenzie, 1958, pp. 91-92).

Os sistemas de duplo círculo eleitoral têm a desvantagem de tornarem o sistema mais complexo, mas essa complexidade não é necessariamente excessiva. Os exemplos alemão, dinamarquês e sueco mostram que apenas é necessária uma simples tradução nacional de votos em assentos, e que a atribuição de assentos suplementares de ajustamento aos partidos seja feita de tal forma que a proporcionalidade nacional seja atingida.

DUPLO CÍRCULO ELEITORAL EM SISTEMAS DE MAIORIA RELATIVA

O duplo círculo tem sido usado apenas por sistemas de RP e é apenas para esses sistemas que é normalmente discutido como constituindo uma reforma possível. Todavia, é igualmente uma possibilidade atraente para sistemas de maioria relativa. Como se frisou anteriormente, os sistemas de maioria relativa têm uma forte tendência para produzirem maiorias parlamentares. Contudo, não há a certeza absoluta de que essas maiorias venham a ser produzidas e pode suceder igualmente que o segundo maior partido em número total de votos conquiste a maioria absoluta dos assentos (como sucedeu na Grã-Bretanha em 1951 e na Nova Zelândia em 1978 e 1981). Uma solução perfeita para estes problemas é a instituição de um círculo nacional que proporcione assentos suplementares de ajustamento suficientes para traduzirem uma maioria relativa dos votos numa maioria parlamentar de, por exemplo, 55% dos assentos[6]. Os restantes assentos parlamentares poderiam, assim, ser distribuídos proporcionalmente pelos restantes partidos. Se aquilo que se deseja for não só uma maioria parlamentar, mas também uma oposição forte, podem ser introduzidas três regras alternativas: o partido mais votado pode ser limitado a 55% dos assentos (mesmo que conquiste mais de 55% dos votos); pode ser dado ao segundo partido um mínimo de, digamos, 35% dos assentos, com os restantes 10% a serem atribuídos aos partidos mais pequenos; o segundo partido pode ficar com os restantes 45% dos assentos.

Nos sistemas maioritários australiano e francês poderiam ser introduzidas regras semelhantes para garantirem que, quer uma aliança interpartidária, quer um partido isolado, que recebessem, respectivamente, a maioria relativa dos votos nacionais ou das primeiras preferências, viessem a receber um mínimo de 55% dos assentos parlamentares. Há, obviamente, muitas outras formas de elaborar regras específicas para sistemas de duplo círculo e assentos de ajustamento, quer em sistemas de maioria relativa, quer noutros sistemas maioritários. O meu objectivo central não consiste em fazer uma recomendação pormenorizada, mas sim em assinalar aos adeptos dos sistemas maioritários que, se consideram que o principal objectivo do seu sistema eleitoral favorito é a criação de uma maioria e uma configuração bipartidária no parlamento, então o sistema de duplo círculo pode assegurar este resultado, que é meramente provável, mas não é garantido sem esse sistema.

[6] Que saiba, a única proposta deste tipo avançada anteriormente é a de Ferdinand A. Hermens (1984).

Outra vantagem do sistema de duplo círculo, semelhante à obtida em sistemas de RP, mas muito mais importante em sistemas maioritários, é o facto de eliminar os problemas de distorções na dimensão geográfica e demográfica dos círculos e de *gerrymandering*. Para além disso, resolveria um outro grande problema sofrido pelos partidos políticos em sistemas maioritários: a tendência para não fazerem esforços para triunfarem em áreas onde o seu apoio é fraco, já que gastar tempo, energia e dinheiro em círculos onde têm reduzidas possibilidades de triunfarem tende a ser visto como um desperdício de recursos escassos. A contagem dos votos a nível nacional e a tradução do voto nacional em totais nacionais de assentos (não proporcionalmente, mas de acordo com regras maioritárias) introduzem obviamente, um forte incentivo a que se tente ganhar o máximo de votos possível em todo o lado, incluindo nos círculos que estão seguramente sob o controle de outros partidos.

CLÁUSULAS-BARREIRAS NACIONAIS EXPRESSAS EM TERMOS DE UMA PERCENTAGEM DO VOTO TOTAL NACIONAL

Os dois métodos fundamentais para erigir obstáculos à representação dos pequenos partidos são a redução da dimensão dos círculos eleitorais e a criação de cláusulas-barreiras. Existe uma grande variedade de cláusulas-barreiras: aos níveis nacional, regional e local; expressas em termos de uma percentagem mínima dos votos; condicionadas (em sistemas de duplo círculo) à conquista de, pelo menos, um assento ou quota ao nível do círculos locais; muitas outras. É possível encarar todos estes elementos como barreiras efectivas com consequências funcionalmente equivalentes para a desproporcionalidade e para o multipartidarismo.

No entanto, isto não significa que todas estas barreiras efectivas sejam igualmente desejáveis do ponto de vista da reforma eleitoral. Com a excepção das barreiras expressas em termos da percentagem de votos nacional, todas as barreiras legais, assim como as barreiras efectivas causadas pela dimensão dos círculos eleitorais, são arbitrárias e casuais, já que impedem o acesso de partidos à representação não apenas devido à sua falta de apoio popular mínimo, mas também devido à forma como a sua base de apoio e as de outros partidos estão distribuídas. As cláusulas-barreiras que não sejam nacionais favorecem pequenos partidos com uma base de apoio concentrada regionalmente. A única forma de evitar este problema é medir o apoio dos partidos a nível nacional e estabelecer barreiras em termos de uma percentagem específica de votos, como a de 1% em Israel, 2% na Dinamarca, 4% na Noruega, Suécia e nas eleições para o Parlamento Europeu na Holanda e 5% nas eleições parlamentares e europeias na Alemanha e nas eleições europeias em França[7]. Outra vantagem destas barreiras legais é a sua simplicidade em comparação com as barreiras

[7] Obviamente, há um elemento de arbitrariedade que permanece no que respeita à selecção da percentagem-barreira. Mesmo quando uma barreira de 4% é geralmente considerada justa, deverá a barreira ser exactamente 4%, 3,75% ou 4,5%, ou ainda outra?

legais formuladas de outras formas (as barreiras legais que se baseiam num número mínimo de votos, em vez de uma percentagem mínima, são arbitrárias de outra forma: são afectadas pelo nível de abstenção).

Estas percentagens mínimas nacionais só podem ser usadas em sistemas de um único círculo nacional ou em sistemas de duplo círculo. Como os círculos únicos nacionais tendem a ser muito grandes, a vantagem em usar percentagens nacionais mínimas como barreiras ao acesso à representação parlamentar adiciona um novo argumento a favor de sistemas de duplo círculo.

Uma desvantagem das cláusulas-barreiras nacionais é que a transição da não representação parlamentar para a presença no parlamento pode ser considerada demasiado repentina e brusca. Na Alemanha, por exemplo, entre 1957 e 1987, um partido com pouco menos de 5% não conquistaria qualquer assento, enquanto um partido com 5% ou pouco mais conquistaria 25 assentos: em teoria, um voto extra poderia representar 25 assentos! Na maior parte dos restantes sistemas a barreira oscila de um limite mínimo, onde um partido pode conquistar alguma representação (mas é ainda grandemente sub-representado), a um limite superior, onde a representação total é atingida. No entanto, se uma tal escala oscilante for considerada desejável, poderá ser aplica às barreiras mínimas nacionais. Por exemplo, um mínimo de 1% poderia ser considerado suficiente para uma representação simbólica, um mínimo de 3% para a semiproporcionalidade e um mínimo de 5% para uma representação proporcional completa.

TRANSFERIBILIDADE DE VOTOS

O voto único transferível, apesar dos seus círculos eleitorais relativamente pequenos, atinge um alto grau de proporcionalidade, porque nem os votos excedentes dos vencedores nem os votos dos derrotados são completamente desperdiçados. Por outras palavras, a proporcionalidade do VUT depende da transferibilidade de votos, quer de candidatos bem sucedidos, quer de candidatos derrotados, para outros candidatos que ainda têm possibilidades de eleição. É, afinal, a não transferibilidade do voto único não transferível (VUNT) que o torna um sistema semiproporcional, e não um sistema de RP. Na prática, o VUNT japonês tem funcionado como o VUT e os círculos têm dimensões semelhantes. Mas tornar os votos transferíveis, ou seja, mudar de VUNT para VUT, seria uma óbvia melhoria do sistema. Uma possível objecção seria a de que a falta de proporcionalidade do VUNT prejudica os partidos grandes, em vez de prejudicar os partidos pequenos. Mas, se o objectivo é ajudar os pequenos partidos, faria mais sentido aplicar o VUT em círculos maiores, ou melhor ainda, adicionar um círculo nacional e assentos de ajustamento.

Valeria a pena considerar uma reforma semelhante no sistema de RP de lista finlandês, onde os eleitores votam num candidato de um partido e onde a eleição de candidatos individuais depende de quantos votos receberam individualmente. Por exemplo, se um partido tem direito a três assentos, os três candidatos com a votação individual mais alta são eleitos. Isto significa que o VUNT é usado *no interior* do partido. Também aqui o uso do VUT, em vez do VUNT, poderia produzir resultados mais exactos e menos arbitrários[8].

APPARENTEMENT

Finalmente, outra recomendação secundária diz respeito a uma vantagem que é por vezes erroneamente atribuída ao VUT em contraste com os sistemas de RP de lista: o encorajamento de alianças entre partidos. Por exemplo, Donald L. Horowitz observa correctamente que o VUT encoraja acordos entre partidos para se proceder à «partilha de votos», fazendo com que os partidos peçam reciprocamente aos seus eleitores para atribuírem as suas primeiras preferências aos candidatos do partido e as seguintes a candidatos de outros partidos. Estes acordos podem realmente converter-se em alianças duráveis. No entanto, Horowitz está enganado quando defende que «o VUT permite [...] uma partilha de votos que é impedida pelo sistema de RP de lista» (Horowitz, 1991, pp. 172-173). A possibilidade de *apparentement* pode ser adicionada a qualquer forma de RP de lista e dá aos partidos aliados as mesmas vantagens em termos de «partilha de votos» e, assim, o mesmo incentivo para a formação de alianças interpartidárias. Como o VUT tem algumas desvantagens claras, como a reduzida dimensão dos círculos (a não ser que compensada por um círculo nacional adicional) e os efeitos negativos da competição intrapartidária entre candidatos do mesmo partido, a RP de lista com a possibilidade de *apparentement* pode ser uma forma mais atraente de encorajar alianças interpartidárias do que o VUT.

ENGENHARIA ELEITORAL E ESTABILIDADE DO SISTEMA ELEITORAL

A minha perspectiva neste capítulo tem sido a de discutir as possibilidades de engenharia eleitoral e mesmo até que ponto certos modelos específicos de reforma eleitoral serão desejáveis. Todavia, tenho igualmente frisado vários constrangimentos que se colocam à engenharia eleitoral, como o crucialmente importante facto de as características do sistema eleitoral estarem longe de explicarem tudo o que respeita ao sistema partidário ou mesmo os obstáculos culturais a grandes modificações das regras eleitorais. No que respeita a este segundo ponto, o referendo de 1992 na Nova Zelândia proporcionou um importante teste inicial da tese de que as democracias com uma herança política britânica estão fortemente ligadas ao sistema de maioria relativa ou ao VUT. Os

[8] Se, na prática, os eleitores decidirem efectivamente que candidatos individuais são eleitos, esta sugestão pode ser alargada a todos os sistemas, excepto aos de RP com lista fechada.

eleitores neo-zelandeses podiam votar a favor ou contra a manutenção do sistema de maioria relativa, e, no caso de uma decisão negativa, foram-lhes apresentadas outras opções, que incluíam o VUT e o sistema proporcional de tipo alemão. Quase 85% rejeitaram a maioria relativa e cerca de 70% escolheram a RP de lista como a sua alternativa preferida. Todavia, esta foi uma decisão apenas em termos de princípios gerais, sendo o teste definitivo um segundo referendo em 1993, quando os eleitores forem enfrentados com uma escolha dicotómica entre o sistema de maioria relativa e círculos uninominais e a proposta específica de RP de lista que segue o modelo alemão[9].

Os eleitores irlandeses já rejeitaram por duas vezes, em 1959 e 1968, propostas para mudar do VUT para o sistema de maioria relativa, mas estas eram as únicas opções disponíveis, e uma mudança para a RP de lista não foi sequer considerada. Estes factores culturais tendem a ser reforçados por interesses partidários ocultos e por puro conservadorismo institucional. O facto de muitos dos novos sistemas eleitorais para o Parlamento Europeu serem tão semelhantes aos sistemas usados para as eleições legislativas nos Estados membros (a não ser no número reduzido de representantes eleitos) ajuda a provar as fortes limitações impostas à mudança de regras eleitorais, mesmo no interior das famílias de RP e maioria relativa.

Para além disso, deveriam existir – e de facto existem – constrangimentos morais à reforma eleitoral. Uma competição partidária viva e rica requer que o sistema eleitoral, o conjunto de regras básicas do jogo eleitoral democrático, seja apoiado pela generalidade dos cidadãos e não seja mudado com excessiva frequência. Em particular, não deve ser modificado para fins estritamente partidários. A este respeito, a França e a Grécia, os países que têm sido os mais frequentes e drásticos reformadores eleitorais, não são modelos normativos que outras democracias devam imitar. Note-se que as minhas propostas específicas para a reforma eleitoral são pequenas e modestas. São sugestões para melhorias incrementais, e não para mudanças revolucionárias, nos sistemas existentes.

A situação é diferente para países em democratização. Quando se tem de escolher um primeiro sistema eleitoral para guiar as eleições a longo prazo em novas democracias (ou quando se escolhe um sistema que se espera funcione melhor do que o anterior para um país em redemocratização), é importante examinar todas as opções possíveis, bem como as suas vantagens e desvantagens. Este exame deve incluir um olhar cauteloso sobre a grande variedade de regras e experiências eleitorais das democracias estáveis e consolidadas no mundo. Assim, se os estudos sobre as democracias existentes têm uma utilidade prática, essa é a de guiarem os engenheiros eleitorais nas novas democracias, mais do que nas existentes democracias consolidadas.

---

[9] Em 1993 os eleitores neo-zelandeses optaram por um sistema de duplo círculo designado por MMP (*mixed member proportional*), que combina o voto em círculos uninominais com o voto em listas partidárias nacionais (N. do E.) e inclui uma cláusula-barreira de 5%.